

Örorka og velferð á Íslandi

og í öðrum vestrænum löndum

Stefán Ólafsson

Bráðabirgðaútgáfa
Desember 2005

Efnisyfirlit

I. Inngangur	4
II. Fötlun, örorka og velferðarríkið	5
2.1. Hvað er örorka	
2.2. Örorka og velferðarríkið	
2.3. Ólíkar leiðir og ólík áhrif velferðarríkjanna	
2.4. Sýn skandinavísku leiðarinnar fyrir fatlaða og öryrkja	
2.5. Árangur skandinavísku þjóðanna í að uppfylla stefnumiðin	
2.6. Aukinn velferð og aukinn kostnaður: Sjónarhorn hagfræða	
III. Hverjir verða öryrkjar? – Úr erlendum rannsóknum	21
3.1. Hversu margir öryrkjar eru í vestrænum þjóðfélögum?	
3.2. Orsakir örorku í Evrópu	
3.3. Þjóðfélagshópagreining öryrkja í Evrópulöndum	
IV. Umfang og þróun örorku: Ísland í fjölþjóðlegum samanburði	30
4.1. Tilgátur um fjölgun öryrkja	
4.2. Nánari greining á fjölda öryrkja	
4.3. Fjöldi öryrkja á Íslandi og í nágrannaríkjunum	
4.4. Tíðni örorku – Heildarfjöldi öryrkja sem % íbúa á vinnualdri	
4.5. Ofhlaðið örorkulífeyriskerfi?	
V. Virkni þjóða á vinnumarkaði	53
5.1. Atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 55-64 ára	
5.2. Atvinnuþátttaka öryrkja	
VI. Atvinnuástand og örorka	58
6.1. Aukin áhrif atvinnuleysis	
6.2. Aukið álag á vinnumarkaði	
VII. Þjóðfélagshópagreining öryrkja á Íslandi	66
VIII. Geðræn vandamál: Hinar nýju orsakir örorku	71
IX. Hagur öryrkja	75
9.1. Þróun lífeyrisgreiðslna og launa á vinnumarkaði	
9.2. Munur milli tekna öryrkja og fólks á vinnumarkaði	
9.3. Samsetning tekna öryrkja	
9.4. Skattbyrði öryrkja	
9.5. Tekjur öryrkja í vestrænum löndum	

X.	Útgjöld til örorkulífeyris og þjónustu – samanburður	97
XI.	Stefna í örorkumálum á Vesturlöndum	104
	11.1 Frá útskúfun til samfélagsþátttöku	
	11.2 Starfsendurhæfing, stuðningur og atvinnuþátttaka	
	11.3 Hverjir eru bestir? – Mat á skipan örorkumála í OECD-ríkjum	
XII.	Niðurstöður	122
	12.1 Öryrkjar og velferðarríkið	
	12.2 Einkenni og orsakir örorku	
	12.3 Fjöldi öryrkja	
	12.4 Skýringar á fjölgun öryrkja	
	12.5 Hagur öryrkja	
	12.6 Stefna í örorkumálum á Vesturlöndum	
Viðauki I:	Réttindi og stefna í örorkumálum Íslands og annarra OECD-ríkja	136
Viðauki II:	Mat á skipan örorkumála í OECD-ríkjum	177
Heimildir	.....	179

I. Inngangur

Markmið þessarar rannsóknar er að gera grein fyrir umfangi, einkennum og þróun örorku á Íslandi, með samanburði við örorkumál grannríkjanna á Vesturlöndum. Einnig er fjallað um kjör íslenskra öryrkja, þjónustu velferðarkerfisins, þjóðfélagsaðstæður og stefnu og aðgerðir stjórnvalda í málum fatlaðra og öryrkja. Tilgangur verksins er sá að skýra stöðu þessara mála og framvindu á síðustu árum, draga lærdóm af reynslu grannríkjanna og búa í haginn fyrir framtíðarstarf á þessu sviði velferðarmálanna.

Rannsóknin er unnin við Rannsóknarstöð þjóðmála, sem er hluti af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Stefán Ólafsson stýrði verkinu og skrifaði skýrsluna sem hér liggur fyrir. Öryrkjabandalag Íslands er styrktaraðili rannsóknarinnar.

Höfundur þakkar sérstaklega Stefáni Þór Jansen, sérfræðingi á Hagstofu Íslands, fyrir úrvinnslu um tekjur og skatta öryrkja úr skattframtölum árunna 1995 til 2004, sem var sérstaklega gerð fyrir þetta rannsóknarverkefni. Kolbeini Stefánssyni félagsfræðingi er þökkuð aðstoð við vinnslu gagna um réttindamál öryrkja í OECD-ríkjum. Eftirtaldir lásu skýrsluna í handriti og eru þeim þakkaðar gagnlegar ábendingar og athugasemdir: Sigurður Thorlacius tryggingayfirlæknir og Emil Thoroddsen fyrrverandi formaður Öryrkjabandalagsins. Álitamál og gallar sem kunna að leynast í verkinu eru að sjálfsögðu á ábyrgð höfundar.

II. Fötlun, örorka og velferðarríkið

2.1. Hvað er örorka?

Á síðasta áratug hafa orðið miklar breytingar á skilningi fólks á Vesturlöndum á fötlun og örorku og stöðu fatlaðra í samfélaginu. Þetta kemur meðal annars fram í auknum rannsóknum og skrifum um þessi málefni, stofnun kennslugreina og námsbrauta í fötlunarfræðum við háskóla, eflingu hagsmunasamtaka fatlaðra sem og í aukinni baráttu þeirra fyrir umbótum á högum sínum. Allt þetta hefur tengst því að sýn fólks á stöðu fatlaðra í samfélaginu hefur breyst frá því að þeim væri ef til vill best lýst sem eins konar utangarðsfólki á jaðri samfélagsins, til þess skilnings að fatlaðir og öryrkjar eigi kröfu til fullra mannréttinda og jafngildrar þátttöku í samfélaginu. Að sumu leyti hefur þessi hugmyndaþróun ekki til fulls náð inn í opinbera þjóðmálaumræðu hér á landi, þó hagsmunasamtök á sviðinu hafi látið mikið til sín taka og kennsla og rannsóknir á sviðinu hafi tekið stakkaskiptum.¹

Í orðabók Menningarsjóðs er örorka skilgreind sem “Mikil eða alger skerðing á starfsgetu af slysi eða veikindum, til dæmis lömun”. Að svo miklu leyti sem orðabókin endurspeglar almenna notkun hugtaksins í íslensku samfélagi má segja að hér sé um frekar takmarkaðan skilning að ræða, ekki síst ef miðað er við þá umræðu sem efst er á baugi í grannríkjunum. Örorka vísar þannig einkum til skerðingar á starfsgetu. Örorkumat almannatryggingakerfisins miðast einnig við mat á starfsgetu, en síðan 1999 hefur það í meiri mæli verið grundvallað á læknisfræðilegum forsendum en áður var. Algengt er hins vegar í fræðiverkum á þessu sviði að aðgreina hugtök um fötlun og örorku og um afleiðingar þessara fyrirbæra.

OECD samtökin mæla einnig í nýlegri viðamikilli skýrslu um örorku, *Transforming Disability into Ability* (2003), til þess að stjórnvöld hverfi frá því að jafna örorku við missi starfsgetu og skoði starfsgetu fatlaðra sem margvíslega og fjölbreytta og beiti sér í auknum mæli að því að virkja hana eftir því sem kostur er,

¹ Sjá til dæmis víðtækar upplýsingar á vefsvæði fötlunarfræða við Háskóla Íslands (<http://www.fotlunarfraedi.hi.is>). Sjá einnig athyglisverða umfjöllun í bók Rannveigar Traustadóttur (2003), *Fötlunarfræði* (Reykjavík: Háskólaútgáfan); Brynhildar G. Flóvenz (2004), *Réttarstaða fatlaðra* (Mannréttindaskrifstofa Íslands og Minningarsjóður Jóhanns Guðmundssonar) og í bók Margrétar Margeirsdóttur (2001) *Fötlun og samfélag* (Reykjavík: Háskólaútgáfan).

með margvíslegum stuðningsaðgerðum í velferðarkerfi og á vinnumarkaði. Með því er áherslum velferðarkerfisins breytt frá því að leggja höfuðáherslu á óvirka forsjá eða stuðning, með einhliða greiðslu framfærslulífeyris fyrir öryrkja (*passive welfare*), til samhliða áherslu á virkniaukandi aðgerðir á vinnumarkaði og í samfélaginu (*active welfare*).

Yfirlit um þróun skilgreininga á fötlun og örorku skýrir best hvernig áherslan í skilningi og stefnumótun á þessu sviði hefur breyst á undanförunum árum. Lengst af hefur verið litið á fötlun frá **læknisfræðilegu sjónarhorni** (*the medical model*). Þá er gengið út frá því að örorka sé afleiðing fötlunar, sem sprottin er af óvenjulegri (stundum afbrigðilegri) byggingu eða virkni líkama eða sálar, sem til er komin frá fæðingu eða vegna sjúkdóma og slysa. Slík fötlun getur í senn verið tímabundin eða varanleg, mikil eða lítil, og hún getur valdið langvarandi skerðingu á líkamlegri eða andlegri getu til að lifa “venjulegu” lífi (Johnstone 2001, bls. 10; Barnes, Oliver og Barton 2002). Skerðingin á möguleikum til að lifa venjulegu lífi er þá oftast það sem “örorka” vísar til.

Þessi læknisfræðilega nálgun hefur oftast verið tengd þeirri sýn að fötlun og örorka sé eins konar harmleikur í lífi viðkomandi einstaklinga, sem kalli helst á umönnun, hjúkrun og meðferð eftir því sem hægt er hverju sinni. Örorkan, hin skerta geta til þátttöku í samfélaginu (vinnu og venjulegum lífsháttum), hefur þá oft verið skilin sem eins konar óhjákvæmilegur dómur sem leiðir til tilveru á jaðri samfélagsins, þar sem líf hins fatlaða er að stórum eða stærstum hluta selt undir áhrif annarra (umönnunarfélks eða fjölskyldu), án mikils sjálfræðis eða virkrar þátttöku. Þar eð velferðarforsjá sumra landa hefur skorið framfærslulífeyri til öryrkja við nögl, hefur þessi staða einnig í slíkum tilvikum leitt til lífs á fátæktarkjörum til viðbótar við þær byrðar sem lagst hafa á viðkomandi einstaklinga vegna fötlunar og sjúkdóma (OECD 2003, kafli 1; Harpa Njál's 2003).

Til mótvægis við sjónarhornið sem einkennir læknisfræðilegu nálgunina á örorku er í vaxandi mæli beitt því sem kallað er **hið félagslega sjónarhorn** (*the social model*). Hornsteinninn að því var lagður með stofnun samtakanna Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS) í Bretlandi árið 1976. Þessi samtök beittu sér fyrir skilningi á því að fötlun og örorka væru ekki einhliða á ábyrgð viðkomandi einstaklinga. Allt eins mætti segja að örorka hlytist oft af því að þeim

væri ekki gert kleift að taka þátt í hinu venjulega lífi, með því að veggir og þröskuldar væru um allt samfélagið og vinnumarkaðinn sem öftruðu þeim för og þátttöku. Þannig úthýsti vinnumarkaðurinn fötluðum í stórum stíl og samfélagið sætti sig við að þeir lifðu á jaðri hins venjulega lífs á skömmtuðum fátæktarkjörum. Einnig mætti segja að öryrkjum væri neitað um jöfn tækifæri á við aðra þjóðfélagsþegna eða jafnvel að þeir væru kúgaðir af þvingandi samfélagsumhverfi sem ekki tæki tillit til þeirra (UPIAS 1976; Finkelstein 1993; Barnes 2000). Þarna er örorka greind frá sjónarhorni mannréttinda og lýðræðis (T. H. Marshall 1964).

Með þessari nýju nálgun var orsakasambandinu milli örorku og samfélags í reynd snúið við. Í stað þess að samþykkja að brestir í heilsu og byggingu einstaklinganna, vegna fötlunar eða veikinda, leiddu sjálfkrafa til útskúfunar í samfélaginu varð framsetningin sú, að samfélagið væri ábyrgt fyrir örorku einstaklinga með ýmiss konar fötlun, vegna þess að ekki væri eytt hindrunum í umhverfinu og skapað rými fyrir samfélagsþátttöku þeirra. Þetta sjónarhorn varð áberandi í réttindabaráttu fatlaðra og því áhrifamikið á vettvangi þjóðmálanna í mörgum nágrennalöndum.

Til að undirstrika hvað felst í þessum skilningi má vísa til reynslu heyrnalausra á eyjunni Martha's Vineyard, skammt undan borginni Boston í Bandaríkjunum. Eyjan er vinsæll staður fyrir ferðamenn og sumarhúsalíf og er frægt í Bandaríkjunum að Kennedy fjölskyldan átti þar veglegt sumarhús. Auk gesta á eyjunni býr einnig kjarni samfélagsins þar allt árið um kring. Af erfðafræðilegum ástæðum var meðfætt heyrnarleysi óvenju algengt í þessu samfélagi, jafnt meðal óbreyttra borgara og embættismanna. Þar eð tiltölulega stór hluti íbúanna var heyrnarlaus þróaðist þar almenn þekking eyjaskeggja á táknmáli heyrnalausra sem gerði að verkum að tjáskiptamúrnum milli heyrandi og heyrnalausra var að mestu eytt í þessu samfélagi. Svo góður árangur náðist í þessu að eldri íbúar eyjunnar áttu erfitt með að muna hverjir voru heyrnarlusir og hverjir ekki þegar þeir litu til baka og rifjuðu upp gamla tíma í samfélaginu (Groce 1985). Heyrnarleysi hætti í reynd að skipta máli í hversdagslegu lífi fólks í þessu samfélagi.

Mikill árangur hefur náðst með ýmis réttinda- og baráttumál sem sprottið hafa frá talsmönnum þessara félagslegu sjónarmiða gagnvart örorku. Þannig hefur til dæmis Alþjóðaheilbrigðisstofnunin (WHO) breytt skilgreiningu sinni á örorku til að

rúma betur bæði sjónarhornin, það læknisfræðilega og það félagslega. Einnig hafa aðrar alþjóðlegar stofnanir, svo sem OECD, Alþjóða vinnumálastofnunin (ILO) og Evrópusambandið tekið hraustlega til við að bæta réttindastöðu fatlaðra og öryrkja með samþykkt margvíslegra réttindabóta sem miða að því að raungera jöfnun tækifæra fyrir öryrkja í samfélaginu. Þar er meðal annars lögð mikil áhersla á bætt aðgengi að vinnumarkaði, bætt ferlimál fatlaðra, búsetumál, kjaramál og almenna samfélagsþátttöku.² Nánar verður fjallað um þessi mál í síðasta kafla þessarar skýrslu.

Í framhaldi af þessari umræðu er gagnlegt að skoða samhengið milli fötlunar, örorku og samfélags, líkt og gert er á skýringarmynd 2.1. Í anda algengra skilgreininga á fræðasviðinu eru hugtökin fötlun, örorka og samfélagssumhverfi aðgreind, auk þess sem þau eru tengd við umfjöllun um afleiðingar þessa samspils fyrir lífsskilyrði og kjör viðkomandi þjóðfélags hóps. Fötlunarhugtakið vísar í þessu samhengi til hamlana sem einstaklingar búa við vegna líkamlegra eða andlegra annmarka, hvernig sem þeir eru tilkomnir. Bein afleiðing slíkra fatlana er örorkan, sem kemur fram í skertri getu eða virknimöguleikum er takmarka tækifæri viðkomandi í samfélaginu að öðru óbreyttu, skerðir vinnugetu og samfélagsþátttöku.

Skýringartafla 2.1
Samspil fötlunar, örorku og samfélagssumhverfis

Fötlun >>>	Örorka >>>	Samfélagssumhverfi >>>	Lífsskilyrði
<i>Frumorsök:</i>	<i>Bein afleiðing:</i>	<i>Aðlögun velferðarríkisins:</i>	<i>Lífsgæði:</i>
Líkamlegar og andlegar hömlur, vegna sjúkdóma, slysa eða meðfæddra eiginleika	Skert geta/virkni Takmörkun tækifæra Skert vinnugeta Skert þátttökugeta í samfélaginu	Tryggingar velferðarríkis Réttindi, aðgengi, aðlögun Stoðkerfi vinnuþátttöku Stoðkerfi samfélagsþátttöku	Kjör Jöfnun tækifæra Atvinnuþátttaka Þátttaka í samfélaginu

Margt er síðan undir samfélagssumhverfinu komið varðandi það hversu alvarlegar afleiðingar hljóttast af örorkunni fyrir viðkomandi. Velferðarríkið og aðrir þættir samfélagssumhverfisins geta mildað eða magnað vandann. Þar sem lengra er gengið í

² Sjá t.d. nýja skilgreiningu WHO (1997), ILO (2002a), Disability and Poverty Reduction Strategies, ILO (2002b), Managing Disability in the Workplace: ILO Code of Practice (heimasíðu ILO), Framkvæmdanefnd Evrópusambandsins (2003), Equal Opportunities for People With Disabilities – A European Action Plan. Sjá einnig rannsókn Deborah Mabbett (2005), The Development of Rights-Based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights (JCMS, árg. 43, nr. 1,

að bæta hag og réttindi lífeyrisþega, eins og öryrkja, má að öðru jöfnu búast við að lífsskilyrði og tækifæra fatlaðra séu líkari því sem er hjá ófötluðum þjóðfélagsþegnum að jafnaði (Hvinden 2004). Þar sem minna er gert er útskúfun, einangrun og fátækt hlutskipti stærri hluta fatlaðra og öryrkja. Það skiptir því miklu máli hver stefnan í málefnum öryrkja er og hvernig velferðarumhverfinu er háttað í þjóðfélaginu. Þannig má greina áhrif beggja, frumorsaka örorku og samfélagsumhverfisins, á lífsskilyrði fólks sem býr við skerta getu til vinnu eða samfélagsþátttöku.

2.2. Örorka og velferðarríkið

Fötlun og örorka hafa verið vaxandi viðfangsefni allra vestrænna velferðarríkja á síðustu tveimur áratugum. Kemur þar bæði til að hugmyndir um mannréttindi minnihlutahópa, jöfnun tækifæra og bætt kjör þeirra sem ekki eru að fullu í stakk búnir til að sjá sér farboða á hinum venjulega vinnumarkaði hafa ágerst í ríku samfélögunum. Þetta endurspeglar í senn meiri metnað og auknar kröfur um úrbætur á sviðum sem mörgum hefur þótt brýnt að sinna. Slík sjónarmið hafa verið almennt hreyfiafl velferðarríkjanna frá því þau mótuðust á fyrri hluta 20. aldarinnar og eiga þau sinn þátt í miklum vexti þeirra á eftirstríðsárunum, ekki síst fram til um 1980 (Stefán Ólafsson 1999). Flest nútímalegu þjóðfélögin hafa að auki búið við talsverða fjölgun öryrkja og annarra lífeyrisþega á síðustu áratugum. Öryrkjar eru nú víðast fleiri en atvinnulausir þegar og mun fleiri en fólk sem hefur lífsviðurværi af sjúkratryggingum (sjúkradagpeningum) eða þiggur fjárhagsaðstoð frá félagsþjónustu sveitarfélaga. Öryrkjar eru því alls staðar veigamikill og vaxandi þjóðfélagshópur í nútímalegum velferðarríkjum.

Langtímaþróun velferðarforsjár gagnvart öryrkjum á Vesturlöndum hefur verið sú, að lífeyrisgreiðslur hafa farið hækkandi og þjónusta hefur almennt aukist. Í þeim skilningi má segja að þjónusta samfélagsins við þennan þjóðfélagshóp hafi batnað og þörfum þeirra hafi verið betur sinnt. Á hinn bóginn hefur hækkun lífeyrisgreiðslna og fjölgun öryrkja leitt til vaxandi erfiðleika við fjármögnun lífeyriskerfanna og magnað áhyggjur um áframhaldandi stigmögnun útgjalda. Á

bls. 97-120) og skýrslu European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003), *Illness, Disability and Social Inclusion* (Dublin: EF).

tíunda áratugnum urðu þessi síðarnefndu sjónarmið áhrifamikil í þjóðmálaumræðu víða á Vesturlöndum.

Þessar áhyggjur, ásamt hugarfarsbreytingu í stjórnámálum, leiddu síðan til stefnubreytingar í OECD-ríkjunum, hinum hagsælu vestrænu þjóðfélögum. Nýja stefnan fól í sér aukna áherslu á að auka virkni lífeyrisþega í samfélaginu (*active social policy*) í stað þess að leggja eingöngu áherslu á að tryggja viðunandi lífeyrisgreiðslur (*passive social policy*). Hin nýja stefna beindist þannig í senn að því, að greiða fyrir atvinnuþátttöku öryrkja og annarra lífeyrisþega (ekki síst langtíma atvinnulausra og öryrkja) og að auka aðra þátttöku þeirra í samfélaginu. Með þessu var í senn stefnt að því markmiði að draga úr einangrun og útskúfun sérhópa í samfélaginu (*exclusion*), hvetja til lífvænlegri lífshátta og einnig var stefnt að lækkun opinberra velferðarútgjalda, með því að gera þeim kleift að afla vinnutekna sem geta stundað launaða vinnu að einhverju marki. Þessi stefnubreyting varð ríkjandi í OECD-ríkjunum á tíunda áratugnum, þó misjafnt væri milli landa hversu langt væri gengið og hvaða leiðir væru farnar til að ná þessum markmiðum (OECD 2005)³.

Annar hvati að þessum breytingum var sá, að í mörgum löndum höfðu verið nokkur brögð að því að reynt væri að draga úr atvinnuleysisvanda á vinnumarkaði með því að ýta eldra fólki (einkum 55 ára og eldra) út af vinnumarkaði, til að rýma til fyrir yngra fólki sem var að koma úr skólum og hafði úr ónógum fjölda starfa að velja. Slík tilfærsla af vinnumarkaði tengdist auknum möguleikum á framfærslu á ellilífeyri (*early retirement*) eða örorkulífeyri (sem tengdist rýmri heimildum til að meta til örorku vinnuslit og líkamlega og andlega annmarka, sem aukast með aldri). Þannig var framfærslubyrði velferðarkerfanna umtalsvert aukin. Þessi þróun á vinnumarkaði endurspegladist síðan í síminnkandi atvinnuþátttöku fólks á aldrinum 50-65 ára í flestum vestrænum löndum. Þessi þróun varð áhyggjuefni og vaxandi viðfangsefni þegar stjórnvöld að auki gerðu sér betur grein fyrir öldrunarvandanum svokallaða, sem fyrirséður var vegna hlutfallslegrar fjölgunar ellilífeyrisþega umfram fjölgun vinnandi fólks á vinnumarkaði. Sú þróun þótti líkleg til að kalla á verulega aukna skattbyrði í framtíðinni, ekki síst vegna þess að hún fór saman við síminnkandi

³ OECD (2005), *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All* (París: OECD) og OECD (2003), *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People* (París: OECD). Einnig European Foundation 2003 og Gallie og Paugam 2004.

tíðni fæðinga, þannig að jafnvægið milli kynslóða stefndi í að raskast verulega (Stefán Ólafsson 1999)⁴.

Loks má nefna að vaxandi atvinnuleysisvandí í vestrænu þjóðfélögunum eftir 1973 lagði fleiri lóð á vogarskálar velferðarútgjaldanna, sem mögnuðu þann vanda sem fyrir var og ýtti enn frekar undir ofangreinda stefnubreytingu á velferðarsviðinu. Þetta er hið almenna samhengi þróunarinnar sem snéri að öryrkjum sérstaklega á tíunda áratugnum.

2.3. Ólíkar leiðir og ólík áhrif velferðarríkjanna

Þegar hinu almenna samhengi velferðarmálanna hefur verið lýst, eins og hér að ofan var gert, er nauðsynlegt að gera nokkra grein fyrir því að framvindan hefur ekki verið nákvæmlega eins í öllum vestrænu þjóðfélögunum. Hversu mikil áhersla hefur verið lögð á velferðarmálin hefur vissulega skipt máli sem og hvaða leiðir einstök ríki hafa farið.

Velferðarkerfum ríku þjóðfélaganna er einkum ætlað tvíþætt hlutverk gagnvart fötluðu fólki og öryrkjum:⁵

- Tryggja þeim lífsviðurværi sem gerir þeim kleift að taka þátt í venjulegu lífi samfélagsins. Þetta markmið er víða skilgreint sem ígildi þess að veita öryrkjum lágmarks framfærslutekjur sem nálgast meðaltal samfélagsþegnanna.
- Stuðla að samþættingu fatlaðra í samfélaginu, þannig að þeir geti notið raunhæfra tækifæra til að vera virkir meðlimir í samfélagsfjölskyldunni. Með því er unnið að jöfnun tækifæra og raungerfingu mannréttinda til allra þegnanna.

Eins og almennt er um velferðarmál þjóða þá eru áhrif velferðarkerfisins á líf skjör þegnanna háð þeim áherslum sem stjórnvöld hafa lagt á opinbera velferðarkerfið. Í þeim efnum er vel þekkt að nokkrar ólíkar leiðir eru ríkjandi og hafa víðtækar

⁴ Um þetta er talsvert fjallað í II. hluta bókar Stefáns Ólafssonar (1999), *Íslenska leiðin: Almannatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum samanburði* (Reykjavík: Háskólaútgáfan og Tryggingastofnun ríkisins).

⁵ Þessi hlutverk eru til dæmis skýrð í skýrslu OECD (2003), *Transforming Disability into Ability*.

samanburðarrannsóknir á síðustu áratugum sýnt að hinar ólíku leiðir skila mismiklum áhrifum og árangri. Í skýringartöflu 2.2 má sjá yfirlit um einkenni og árangur fulltrúa helstu leiðanna í velferðarmálum. Yfirlitið er byggt á samantekt úr mörgum áhrifamestu rannsóknum síðustu áratuga.

Skýringartafla 2.2
Yfirlit um áhrif ólíkra velferðarkerfa
Bandaríska, þýska, skandinavíska og íslenska leiðin

Velferðarkerfi:	Bandarískt	Þýskt	Skandinavískt	Íslenskt
<i>Einkenni:</i>				
Hlutverk hins opinbera	Lítið	Nokkurt	Mikið	All mikið
<i>Árangur:</i>				
Tryggingavernd almennings	Lítill	Mikil	Mikil	Mikil
Lífskjör bótaþega	Lök	Háð stétt	Góð	Frekar lök
Velferðarþjónusta hins opinbera	Lítill	Lítill	Mikil	Mikil
Umfang fátæktar	Mikið	Nokkurt	Lítið	Frekar lítið
Jöfnun tekjuskiptingar	Lítill	Nokkur	Mikil	Nokkur
Jöfnun kynja	Lítill	Lítill	Mikil	Mikil
Mínkun áhrifa stéttaskiptingar	Lítill	Lítill	Mjög mikil	All mikil

Byggt á Esping-Andersen 1990, 1999 og 2002; Scharpf og Schmidt 2000; Pierson 2001; Stefán Ólafsson 1999; OECD 2003.

Bandarísku og skandinavísku leiðirnar eru um margt andstæðar. Bandaríkjamenn hafa lengi verið tregir til að ætla hinu opinbera stórt hlutverk við að móta lífskjör þegnanna og í staðinn vilja þeir byggja meira á leiðum einkageirans (markaðsöflunum) og sjálfsbjörg einstaklinganna og fjölskyldna þeirra (Wilensky 2002). Þess vegna er hlutverk hins opinbera á velferðarsviðinu þar lítið miðað við það sem almennt gerist í Evrópu og sérstaklega þegar saman er borið við skandinavísku þjóðirnar. Markaðurinn hefur því meiri áhrif á mótun lífskjara almennings í Bandaríkjunum en er í Skandinavíu.

Bandaríska velferðarkerfið er því viðaminna, ódýrara og með takmarkaðri réttindi fyrir almenning. Þetta kemur meðal annars fram í minni tryggingavernd almennings, sem er til dæmis sérstaklega áberandi á sviði sjúkratrygginga. Lífeyrisbætur eru yfirleitt takmarkaðar, frekar lágar og velferðarþjónusta á vegum hins opinbera lítill. Afleiðingarnar af þessari leið Bandaríkjamanna í velferðarmálum almennings eru meðal annars þær, að lífskjör þeirra sem þurfa að stóla á velferðarkerfið (ellilífeyrisþegar, örorkulífeyrisþegar, atvinnulausir, einstæðar mæður og láglaunafólk) eru lök miðað við aðra þjóðfélagsþegna og miðað við sambærilega þjóðfélagsþegna í löndum Evrópusambandsins. Umfang fátæktar er að sama skapi

óvenju mikið í Bandaríkjunum, ekki síst þegar hliðsjón er höfð af ríkidæmi þjóðarinnar (þjóðartekjum á mann), og jöfnunaráhrif hins opinbera eru almennt lítil. Þannig eru áhrif stéttaskiptingar í samfélaginu ekki milduð í sama mæli og er til dæmis í Skandinavíu (Esping-Andersen 1990, 1996 og 1999; Wilensky 2002; Kenworthy 2004).

Í skandinavísku löndunum hefur stefnan verið öndverð við Bandaríkin. Hlutverk hins opinbera er stórt á sviði velferðar- og lífskjaramála, þrátt fyrir að virkni markaðarins sé mjög öflug á sviði atvinnulífs og viðskipta. Þetta er meira í ætt við blandaða hagkerfið en tíðkast í Bandaríkjunum og er skandinavíska velferðaríkið reyndar þekkt fyrir mikla sérstöðu sína í hinum þróaða heimi. Réttindi eru almennt byggð upp sem borgararéttindi í skandinavísku löndunum, þau eru rúm og án mikilla hindrana fyrir þá sem þurfa að sækja til velferðarkerfisins. Upphæðir lífeyrisgreiðslna eru frekar rúmar og á sviði velferðarþjónustu eru bæði umfang og gæði mikil. Tryggingavernd almennings er þannig víðtæk og virk og lífskjör lífeyris- og bótaþega frekar góð samanborið við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum. Fátækt er að jafnaði ein sú allra minnsta sem mælist í nútímalegu samfélögunum og áhrif stéttaskiptingar og kynjamismununar eru verulega milduð og hamin með opinbera velferðar- og skattakerfinu. Jöfnun tækifæra næst því betur í Skandinavíu en í flestum öðrum nútímalegum þjóðfélögum. Skandinavíska leiðin hefur því að öðru jöfnu mikil áhrif á lífskjör almennings og samfélagsskilyrði þjóðfélagsumhverfisins.

Þýska leiðin, sem algeng er meðal þjóðanna á meginlandinu í norð-vestur hluta Evrópu, er eins konar millileið milli bandarísku og skandinavísku leiðanna, þó nær þeirri skandinavísku. Réttindi í þýsku leiðinni eru atvinnutengd, þ.e. tengd starfsferli, og umfang opinberrar velferðarþjónustu er frekar lítið. Tryggingavernd almennings er mikil en staða kvenna er hins vegar slæm, bæði vegna þess að atvinnuþátttaka þeirra er almennt mun minni en í skandinavísku og engilsaxnesku ríkjum og velferðarkerfið grundvallast á fyrirvinnuódeli karla. Réttindi og kjör bótaþega eru í þessu kerfi almennt tengd fyrri störfum fólks og þar með fyrri tekjum. Þeir sem eru í milli eða hærri tekjuhópum búa að öðru jöfnu við góð lífeyrisréttindi og kjör og jöfnunaráhrif velferðarkerfisins eru frekar lítil samanborið við skandinavíska kerfið. Umfang fátæktar er þó mun minna en hjá þeim sem fylgja bandarísku leiðinni, en það er algengt meðal engilsaxnesku þjóðanna. Fátækt meðal

þeirra þjóða sem fylgja þýsku leiðinni er þó ekki jafn umfangslítill og hjá skandinavísku þjóðunum. Stéttaskipting er sömuleiðis meiri hjá þjóðum þýsku leiðarinnar sem og munur á tækifærum kynjanna.

Íslenska leiðin í velferðarmálum er í senn skyld skandinavísku og engilsaxnesku leiðunum, þeirri síðarnefndu einkum eins og hún var útfærð í Englandi og á Nýja Sjálandi frekar en í Bandaríkjunum. Ísland er því með markverð frávík frá skandinavísku velferðarkerfunum (Stefán Ólafsson 1999, Kildal og Kuhnle 2004). Hlutur hins opinbera hefur verið heldur minni á Íslandi (sbr. stórt hlutverk lífeyrissjóða vinnumarkaðsaðilanna, félagslegra sjálfsbjargarfélaga, sjúkrasjóða launþegafélaga og kjarasamninga, sem og vegna mikillar atvinnuþátttöku og sjálfsbjargar almennings til lengri tíma). Almennatryggingakerfið íslenska byggir þó á þeim grunni, sem tíðkast í Skandinavíu, að réttindi séu borgararéttindi allra íbúa landsins en ekki bara atvinnutengd.

Tryggingavernd almennings er því mikil en upphæðir lífeyrisbótakerfa almennatrygginga hafa lengst af verið flatar, lágar og með miklum skerðingarreglum (tekjutengingum) sem rýrt hafa lífeyrinn mjög hratt þegar fólk hefur fengið einhverja aðra lífsbjörg en frá almennatryggingum. Þessi þáttur velferðarkerfisins hefur oft skapað lífeyrisþegum frekar lök lífskjör og er sá þáttur skyldastur engilsaxnesku velferðarkerfunum, þó jöfnunaráhrif íslenska kerfisins hafi verið heldur meira. Á móti hefur svo komið að hvað snertir velferðarþjónustuna, þá hefur íslenska leiðin verið mjög áþekkt þeirri skandinavísku, með hátt gæðastig og mikið umfang opinberrar þjónustu, svo sem á heilbrigðissviði, í félagsþjónustu og í menntamálum. Það má því segja að þó íslenska velferðarkerfið beri mörg merki skandinavísku kerfanna þá sé það blandað og líka með engilsaxnesk einkenni, einkum á bótakerfinu. Útkoma er síðan sú, að jöfnunaráhrif eru á heildina ekki jafn mikil í íslenska kerfinu og í þeim skandinavísku. Lífskjör láglaunahópa og lífeyrisþega eru enn sem komið er ekki jafn góð og hjá skandinavísku þjóðunum og umfang fátæktar virðist vera ívið meira á Íslandi en í Skandinavíu, sem þýðir þó að fátækt er frekar lítil á Íslandi samanborið við önnur vestræn þjóðfélög, svo sem í Norður Ameríku og á meginlandi Evrópu (Stefán Ólafsson 1999). Skandinavísku þjóðirnar búa við minnstu fátæktina sem finnst í hinum þróaða heimi.

2.4. Sýn skandinavísku leiðarinnar fyrir fatlaða og öryrkja

Fatlaðir og öryrkjar eru athyglisverður hópur í samhengi velferðarrannsókna, vegna þess að þeir hafa lengi verið frekar afskiptir samanborið við ýmsa aðra hópa, enda viðhorf til hópsins um margt þröngsýn auk þess sem skort hefur á vitund um að réttindastöðu þeirra hafi verið alvarlega ábótavant, eins og fram kom fyrir í þessum kafla. Það er því mikilvægt að kanna hvernig ólík velferðarkerfi hafa búið að þessum hópi, og ekki hvað síst er athyglisvert og mikilvægt að sjá hvernig skandinavísku velferðarríkin hafa búið þessum þjóðfélagshópi skilyrði.

Hvað snertir áhrif velferðarkerfisins á hagi og tækifæri öryrkja sérstaklega má almennt segja að skandinavísku þjóðirnar hafi um árabil verið í fremstu röð (Mikka Kautto og fleiri 1999 og 2001). Ef hugsjónum og markmiðum skandinavísku leiðarinnar væri fylgt til hins ýtrasta í málefnum fatlaðra og öryrkja mætti búast við að eftirfarandi lýsing myndi eiga við um stöðu þeirra í skandinavísku velferðarríkjunum (Hvinden 2004):

1. *Framfærslutryggingar.* Allir sem búa við fötlun eða skerðingar á virkni og/eða getu til starfa eða þátttöku í samfélaginu nyttu lífsskjaratrygginga sem veittu góðan lífeyri, sem væri áþekkur meðaltekjum í samfélaginu.
2. *Þátttaka í launaðri vinnu.* Mikil áhersla væri lögð á aðgerðir til að stuðla að þátttöku í launaðri vinnu, bæði með því að aðstoða fólk utan vinnumarkaða við að fá viðeigandi störf og við að halda slíkum störfum, þrátt fyrir neikvæðar afleiðingar fötlunar og örorku á mögulega framleiðni.
3. *Þátttaka í samfélaginu.* Gott framboð félagslegrar þjónustu byðist til að gera fólki með skerta líkamlega eða andlega virkni kleift að njóta sjálfstæðis í daglegu lífi, án þess að þurfa að stóla á fjölskyldu eða góðgerðarstarf til að fullnægja þörfum sínum. Önnur leið væri að veita fötluðu fólki greiðslur til að kaupa slíka þjónustu frá einkaaðilum.
4. *Aðgengi að samfélaginu.* Kerfisbundið átak væri viðhaft í samfélaginu til að tryggja greitt aðgengi fólks með hreyfihamlanir að öllum sviðum þjóðfélagsins og nýtingu þess á venjulegri þjónustu og tækifærum. Hönnun umhverfis og bygginga, samgöngukerfi, vöru- og þjónustumarkaðir,

boðskipta- og upplýsingakerfi yrðu löguð að þörfum allra þjóðfélagsþegnanna.

5. *Samþætting aðgerða.* Öll stoðkerfi fatlaðra og öryrkja yrðu samþætt og samstillt þannig að þau styddu hvert annað til hámarks árangurs fyrir samþættingu þessa þjóðfélagshóps inn í samfélagið. Lífeyrisgreiðslur og launatekjur þurfa að vinna saman þannig að öryrkjar hafi meiri hag af atvinnuþátttöku en lífi á lífeyrisgreiðslum einum. Sömuleiðis þarf aðgengi að menntun og vinnumarkaði að vinna saman, sem og ferðaþjónusta og ferlimál, svo dæmi séu tekin.

2.5. Árangur skandinavísku þjóðanna í að uppfylla stefnumiðin

Í reynd hefur ekkert þjóðfélag náð að raungera þessa draumasýn um vinsamlegt þjóðfélagsumhverfi fyrir fatlaða og öryrkja til fulls. Skandinavísku þjóðirnar hafa þó nálgast suma þætti að umtalsverðu leyti.⁶ Aðrar þjóðir hafa einnig náð árangri á einstökum sviðum. Lítum nánar á árangur skandinavísku og hinna evrópsku þjóðanna í að uppfylla þessi markmið. Hér verður fjallað um efnið á almennum nótum en greiningin og samanburðurinn í síðari köflum varpar hins vegar skýrara ljósi á mun þjóða í árangri á einstökum sviðum með reynslugögnum.⁷ Í seinni köflunum er svo staða Íslands skoðuð í samanburði við hinar norrænu þjóðirnar og aðrar vestrænar þjóðir.

1. *Framfærslutryggingar.* Útgjöld vegna lífeyrisgreiðslna til öryrkja eru hærri í skandinavísku löndunum en hjá öðrum evrópskum þjóðum, sem og hærri en hjá norður-amerísku þjóðunum tveimur. Þó er munur milli skandinavísku þjóðanna innbyrðis. Noregur er með hæstu útgjöldin en Finnland lægstu. Skandinavísku þjóðirnar ásamt Hollandi hafa hlutfallslega flesta íbúa á vinnualdri á örorkulífeyri af evrópsku löndunum. Það eru því sterkar vísendingar fyrir hendi um að skandinavísku þjóðirnar tryggi fólki með

⁶ Hér og víðar í skýrslunni er almennt vísað til “skandinavísku þjóðanna” sem Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, eins og algengt er í hinum enskumælandi heimi.

skerðingar vegna fötlunar og heilsubrest hvað best kjör í samanburði við meðaltekjur í viðkomandi samfélögum.

2. *Þátttaka í launaðri vinnu.* Skandinavísku þjóðirnar verja stærstum hluta þjóðartekna í sérhæfðar vinnumarkaðsaðgerðir fyrir fatlaða og öryrkja. Finnar eru með lægri upphæðir í þennan þátt en hinar þjóðirnar. Tölur OECD benda til að atvinnuþátttaka fatlaðra og öryrkja í Danmörku, Svíþjóð og Noregi sé nálægt 50%, þ.e. um helmingur þeirra sé í launaðri vinnu, en hjá öðrum evrópskum þjóðum er atvinnuþátttaka þessa hóps á bilinu 22-45%.
3. *Þátttaka í samfélaginu.* Útgjöld vegna þjónustu við fatlaða og öryrkja eru hærrí í skandinavísku löndunum en almennt er í Evrópu og Norður-Ameríku. Danir og Svíar verja hlutfallslega meiru til þessa málaflokks en Norðmenn og Finnar. Hluti af markmiðum þessa þáttar tengjast hugmyndafræði um sjálfstætt líf fyrir fólk með fötlun (*Independent Living Movement*), sem upprunnin er í Bandaríkjunum. Erfitt er að finna gögn um útbreiðslu slíkra hugmynda en Svíar virðast hafa lagt meiri áherslu á slík sjónarmið en hinar skandinavísku þjóðirnar. Þetta felur í sér að þjónustubeginn ræður sjálfur hverja hann fær til að gegna þjónustunni/aðstoðinni og hverju er eftir leitað. Hið opinbera veitir fé til að greiða kostnaðinn upp að tilteknu marki. Almennt má gera ráð fyrir að þjóðir sem verja meiri fjármunum til lífeyris og þjónustu við fatlaða og öryrkja skapi betri skilyrði fyrir sjálfstætt líf í samfélaginu.
4. *Aðgengi að samfélaginu.* Björn Hvinden (2004) telur að skandinavísku þjóðirnar standi sig ekki sérlega vel í að veita fötluðum aðgengi að byggingum, stofnunum og þjónustu, með hönnun, skipulagi og samgöngukerfum. Ný samanburðarkönnun á aðgengi fatlaðra að samfélaginu í Danmörku, Svíþjóð, Hollandi, Bretlandi og Bandaríkjunum bendir hins vegar til að staðan í Danmörku og Svíþjóð sé ekki lakari en í hinum löndunum þremur (Ramböll 2005). Erfitt er að fullyrða nánar um samanburð á þessu sviði, en góður árangur Skandinava í atvinnuþátttöku fatlaðra bendir til að aðgengi að vinnustöðum geti verið minni fyrirstaða þar en í öðrum Evrópulöndum.

⁷ Hér er einkum byggt á úttekt Björn Hvinden (2004), en að auki er stuðst við skýrslur OECD (2003 og 2005a, 2005b); NOSOSKO 2002 og 2005 og Eurostat, "Disability and Social Participation in Europe" (2001).

5. *Samþætting aðgerða.* Á þessu sviði er erfitt að bera saman árangur einstakra þjóða, enda flókið viðfangsefni og skortur á gögnum mikill. Með stefnubreytingum á síðasta áratug sem miðuðu að því að koma öryrkjum í auknum mæli út á vinnumarkað hefur oft skort á að virkni lífeyriskerfa sé aðlöguð á þann veg að veita fólki hvata (auka ábata) til að stunda launaða vinnu. Í þessu sambandi er oft mikill vandi í lífeyriskerfum sem hafa miklar tekjutengingar innbyggðar í lífeyriskerfin, eins og það íslenska. Þetta er líklega það svið sem mest þarf að beita umbótum á í framtíðinni í vestrænu ríkjunum.

Á heildina litið virðist sem að skandinavísku þjóðirnar standi undir nafni sem framverðir velferðarforsjár og samþættingar borgaranna inn í samfélagið, á sviði fatlaðra og öryrkja sem og á mörgum öðrum sviðum velferðarríkisins. Þó er áherslumunur milli skandinavísku þjóðanna innbyrðis í sumum þáttum, en á heildina litið er samanburðurinn við aðrar þjóðir hagstæður. Það felur þó ekki í sér að markmiðum skandinavísku leiðarinnar sé náð á þessu sviði, enda eru öryrkjar hópur sem að sumu leyti hefur verið afskiptur í samfélögunum, þó mikið hafi almennt áunnist til framfara á síðustu áratugum. Þetta er því málaflokkur sem mun kalla á umtalsverðar aðgerðir á næstu árum hjá flestum vestrænu þjóðunum.

2.6. Aukin velferð og aukinn kostnaður: Sjónarhorn hagfræða

Um leið og sagt er að frá sjónarhóli velferðarstuðnings við fatlaða og öryrkja sé ástæða til að auka og bæta kjör, réttindi og þjónustu er rétt að hafa í huga, að kostnaður við þessa þætti getur verið umtalsverður. Stjórnvöld hafa áhyggjur af því, ekki síst í umhverfi hnattvæðingar, aukinnar markaðsvæðingar og samkeppni, að ærfiðara sé að fjármagna aðgerðir á slíkum sviðum með skattheimtu (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson 2005, kafli 8).

Frá sjónarhóli hagfræðinnar er gjarnan lögð mikil áhersla á, að hætta sé á ferðinni ef lífeyrisréttur fyrir atvinnulausa og öryrkja sé góður miðað við lægstu laun, þ.e. álíka hár eða jafnvel hærri en lægstu laun. Þá er talið að sú hætta að fólk freistist um of til að hverfa frá vinnu og velja líf á bótum í staðinn magnist og dragi úr sjálfsbjargarviðleitni. Hvati hafi sem sé myndast til að kjósa frekar iðjuleysi í fangi

velferðarkerfisins í stað þess að stunda sjálfsbjörg með atvinnuþátttöku (Tryggvi Þór Herbertsson 2005; Haveman og Wolfe 1999). Þess vegna er algengt meðal þeirra sem nálgast velferðarmál frá sjónarhóli hagfræðinnar að líta svo á, að halda verði lífeyrisgreiðslum í lágmarki til að freista ekki fólks með undankomuleiðum frá því að stunda launaða vinnu. Hin hliðin á þessu sjónarhorni er sú, að þeir sem á annað borð geta illa eða ekki bjargað sér á vinnumarkaði séu þá dæmdir til að lifa í sárustu fátækt. Ekki megi hækka lífeyrisgreiðslur eða bætur þeirra í átt að meðaltekjum í samfélaginu án þess að kalla fram það sem markaðshyggjumenn kalla siðferðisvanda (e: *moral hazard*), en með því er einmitt átt við freistinguna til að velja frekar líf á velferðarbótum í stað lífs á vinnumarkaði (Tryggvi Þór Herbertsson 2005, kafli 2, einkum hlutar 2.4-2.8).

Helstu gallinn við þetta sjónarhorn í hagfræði velferðarmála er sá, að forsendan um að allir kjósi frekar líf í iðjuleysi en launaða vinnu fær ekki staðist. Vinnan skipar almennt háan sess í lífsgildum nútímafélks, og ekki síst hjá Íslendingum (Stefán Ólafsson 1996; Rose 1988; Gallie o.fl. 1998). Flestir vilja vinna, enda leikur vinnan stórt hlutverk í þátttöku fólks í samfélaginu, skipulagningu lífshátta og í mótun sjálfsmýndar. Vinnan er jafnvel afar mikilvæg fyrir andlegt heilbrigði fólks (Jahoda 1982). Þessa gætir enn frekar meðal fólks sem hefur orðið fyrir því að lenda í atvinnuleysi og meðal fólks sem er á jaðri vinnumarkaðarins (Gallie og Paugam 2004). Það er því fjarri öllum sanni að hægt sé að gefa sér þá forsendu að ef örorkubætur eða atvinnuleysisbætur séu svipaðar lágmarkslaunum eða jafnvel heldur hærri en þau þá muni allir sem standi frammi fyrir slíku vali kjósa líf án vinnu eins og sjálfkrafa sé. Vinnan hefur mun víðtækara gildi fyrir fólk í flestum þjóðfélagsstöðum en einungis tekjuöflunargildið. Vinna á launum sem eru undir bótum yrði því oftast frekar valin en iðjuleysi. Því ráða þessi önnur gildi vinnunnar sem og möguleikar sem felast í framförum á starfsferli til lengri tíma. Einnig fylgir oft lífi á bótum neikvæð stimplun sem fælir fólk sem á rétt á þeim frá því að nýta sér rétt sinn. Þannig sýna kannanir í löndum Evrópusambandsins að frá þriðjungi til helmings af þeim sem eru með einhverja fötlun eða hamlanir á líkama eða sál eru ekki á örorkubótum. Oftast er hér um þá að ræða sem eru með lægra stig örorku og þá sem ná að stunda einhverja vinnu, þó með erfiðismunum sé (OECD 2003; European Foundation 2003).

Í samræmi við ofangreint sjónarhorn hagfræðinnar er mjög algengt að stjórnvöld beini sjónum frekar að kostnaði en ábata af velferðarútgjöldum almennt og á það einnig við um útgjöld vegna örorkumála. Velferðarútgjöld skapa hins vegar störf fyrir fólk og bæta lífsskilyrði lífeyrisþega, atvinnulausra, fatlaðra og sjúkra. Af slíkum aðgerðum getur orðið mikill þjóðfélagslegur ábati. Á hinn bóginn getur orðið mikill þjóðfélagslegur kostnaður af því að skilja þjóðfélagshópa sem illa geta bjargað sér á vinnumarkaði eftir utangarðs í þjóðfélaginu, í fátækt og örbirgð. Þar sem velferðarkerfi samfélagsins er veikt er hættan á slíku meiri. Mannauður slíks samfélags nýtist verr í samfélagsumhverfi fátæktar. Félagsleg vandamál vaxa þar eins og illgresi, börn sem alast þar upp eru í verulegri áhættu á að afvegaleiðast og þjóðfélagslegur stöðugleiki er ekki eins tryggur. Slíkir kostnaðarliðir vilja oft verða útundan þegar sjónum er beint að útgjöldum til velferðarmála. Það eru mikil mistök (Barr 1993; Wilensky 2002). Góður árangur skandinavísku velferðarríkjanna í fjölþjóðlegum samanburði á samkeppnishæfni efnahagslífsins, bendir ótvírætt til að saman fer á farsælan hátt þróttmikið velferðarríki og þróttmikið efnahagslíf í nútímanum (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson 2005).

Í kafla IX verður meðal annars skoðað í hvaða mæli hægt sé að færa rök fyrir því, að fjölgun öryrkja á Íslandi á síðasta áratug megi rekja til þess að örorkulífeyrir hafi falið í sér vaxandi freistingar fyrir Íslendinga til að hverfa í stórum stíl af vinnumarkaði og sækjast í staðinn eftir lífi á örorkubótum, jafnvel þó þeir séu fullfærir um að stunda launaða vinnu.

3. Hverjir verða öryrkjar?

– Úr erlendum rannsóknum –

Mjög er á reiki hvernig fjöldi öryrkja er metinn í vestrænum þjóðfélögum. Í grundvallaratriðum eru tvær aðferðir til þess.

Annars vegar eru spurningakannanir meðal almennings þar sem fólk er spurt um hamlanir vegna heilsufars eða fötlunar. Þau gögn er svo hægt að greina eftir þjóðfélagshópum og aðstæðum, auk þess að tengja við atvinnu- og samfélagsþátttöku og kjör. Þetta er sú aðferð sem líklega er mest notuð á Vesturlöndum, ekki síst vegna greiningarmöguleika.

Hins vegar er hægt að telja þá einstaklinga sem hafa fengið örorkumat og þiggja örorkulífeyri hverju sinni. Þetta virðist einföld og markviss aðferð í fljótu bragði. Gallinn við hana er sá, að misjafnt er milli landa hvernig örorka er metin, réttindi til örorkulífeyris eru ólík og að auki er mjög misjafnt hversu stórt hlutverk örorkulífeyriskerfisins er. Sums staðar gegnir það minna hlutverki við hlið sjúkradagpeningakerfis, atvinnuleysistryggingakerfis og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga, en annars staðar gegnir það stærra hlutverki um leið og hlutverk ofangreindra þátta velferðarkerfisins er minna. Talning örorkulífeyrisþega er því ekki einhlítur mælikvarði á raunverulegan fjölda öryrkja í samfélaginu.⁸ OECD notar til dæmis í stórrí skýrslu sinni um örorkumálefni frá 2003 báðar tegundir gagna, þó hlutur kannanaefnisins sé stærri í mati skýrslunnar á umfangi og einkennum örorku í aðildarríkjunum. Rannsóknir á vegum Evrópusambandsins notast einnig í meiri mæli við kannanaefni til að greina stöðu og fjölda öryrkja.

Á Íslandi eru til tölur um fjölda örorkulífeyrisþega, sem Tryggingastofnun ríkisins safnar og vinnur úr. Hér er hins vegar mikill skortur á kannanaefni um útbreiðslu örorku, hagi og aðstæður fatlaðra og öryrkja. Í þessu verki munum við því að stærstum hluta byggja mat á umfangi örorku í landinu á gögnum frá Tryggingastofnun ríkisins.

Almennt er nokkurt misræmi milli niðurstaðna kannana og staðtalna örorkulífeyriskerfanna og þá á þann veg að kannanir sýna yfirleitt meiri fjölda öryrkja en talning lífeyrisþeganna. Þar gætir þess að umtalsverður fjöldi fólks sem er með

⁸ Sjá Richard H. Burkhauser, Mary C. Daly o.fl. (2002), “Self-Reported Work-Limitation Data: What They Can and Cannot Tell Us”, í *Demography*, árg. 39, nr. 3, bls. 541-555.

hamlanir vegna sjúkdóma eða fötlunar nýtur ekki örorkulífeyris, auk þess sem nokkur brögð eru að því í aðildarríkjum OECD að fólk sé á örorkulífeyri án þess að segjast vera með fötlun. Þar kemur að vísu ónákvæmni til sögunnar vegna félagslegra áhrifa (sumir vilja t.d. ekki viðurkenna í könnunum að þeir séu með heilsufarsannmarka, aðrir vilja ekki viðurkenna að þeir njóti örorkulífeyris vegna þess að þeir telja að það feli í sér neikvæða stimulun í samfélaginu). Þessu til viðbótar kemur einnig oft fram munur á fjöldatölum úr ólíkum könnunum innan sama þjóðfélagsins og gætir þar ólíkra skilgreininga á örorku og mismunandi spurningaforma. Það þarf því nokkra greiningarvinnu til að gera samanburð með fjöldatölum öryrkja milli landa.

Í þessu verki verður byggt á gögnum frá OECD, sem hafa reynt að samræma gæði og samanburðarhæfni gagna um fjölda og þróun örorku. Einnig verður byggt á verkum fræðimanna við háskóla sem lagt hafa hönd á plóginn.

3.1. Hversu margir öryrkjar eru í vestrænum þjóðfélögum?

Að jafnaði teljast um **14-15%** íbúa landa Evrópusambandsins vera öryrkjar (með fötlun eða hamlanir á líkama eða sál, vegna sjúkdóma, slysa eða meðfæddra eiginleika). Þetta er einnig meðaltal 18 OECD-ríkja, samkvæmt nýlegum tölum OECD (2003).⁹ Þetta er samkvæmt mati fólksins sjálfs og er um þriðjungur þessa hóps með örorku á háu stigi (*severe*) og tveir þriðju með örorku á lægra stigi (*moderate*). Mestu fjöldi öryrkja samkvæmt ofangreindri mælingu er í Svíþjóð, Portúgal, Hollandi, Danmörku, Bretlandi, Þýskalandi, Noregi og Kanada. Minnstur er fjöldinn í Bandaríkjunum og Ítalíu.

Ef á hinn bóginn er metinn fjöldi örorkulífeyrisþega þá var hann að jafnaði í 17 þróuðum OECD-ríkjum rúmlega **6%** árið 1999. Að öðru jöfnu má búast við að stærri hluti þess hóps sé með örorku á háu stigi en í kannatölunum sem að ofan voru nefndar. Að stærstum hluta eru það sömu löndin sem eru með mikinn fjölda

⁹ Í því sem hér fer á eftir er einkum byggt á gögnum frá OECD (2003), *Transforming Disability into Ability*; Taniu Burchardt (2003), *Being and Becoming: Social Exclusion and the Onset of Disability* (London School of Economics, Center for Analysis of Social Exclusion, CASE Report 21); EIM (2001), *The Employment Situation of People With Disabilities in the European Union* (skýrsla unnin fyrir Employment and Social Affairs deild Framkvæmdanefndar Evrópusambandsins); og loks skýrslu Evrópusambandsins (2001), *Disability and Social Participation in Europe* (Lúxemborg: Eurostat, Key Indicators 2001).

samkvæmt þessari mælingu og í kannananiðurstöðunum, nema hvað Þýskaland og Kanada eru með frekar fáa örorkulífeyrisþega (margir eldri öryrkjar í Þýskalandi eru á snemmtæknum ellilífeyri-*early retirement*).

Í Bandaríkjunum eru að meðaltali um 17,5% íbúa sem segjast vera með fötlun eða hamlanir er áhrif hafa á hversdagslíf þeirra samanborið við um 14% í Evrópusambandslöndunum samanlögðum (EF 2003, bls. 6). Í Evrópusambandinu eru um 6% fólks á örorkulífeyri en í Bandaríkjunum eru það hins vegar rúmlega 4,5%, eða umtalsvert færri en í Evrópu (OECD 2003, bls. 48). Það bendir til að örorkulífeyriskerfið í Bandaríkjunum sé aðhaldssamara í úthlutun réttinda til örorkulífeyris eða þá að öryrkjum sé sinnt annars staðar í velferðarkerfinu (sem er þó afar ólíklegt). Í þessu sér því merki hins almenna munar á velferðarkerfum Bandaríkjanna og Evrópuríkja sem vísað var til í síðasta kafla, þ.e. Bandaríkjamenn halda meira að sér höndunum í opinberum velferðarmálum.

Árið 1999 voru um **5,2%** Íslendinga á aldrinum 18-64 ára með fullan örorkulífeyri (75% örorka eða hærri. Ef endurhæfingarlífeyrisþegar og lægra stigs öryrkjar (50-65% örorka) eru taldir með var hlutfallið um 6,1%.¹⁰ Fyrstu vísbendingar benda því til að umfang örorku á Íslandi hafi verið minna eða svipað og í OECD ríkjunum að jafnaði undir aldamótin 2000. Á Íslandi er hins vegar ekki að finna almennan rétt til að fara fyrir á eftirlaun (*early retirement*) sem býðst í flestum öðrum vestrænum þjóðfélögum. Fólk á aldrinum 55-66 ára sem nýtur slíks réttar er oft talið utan örorkulífeyriskerfisins í öðrum löndum en slíkt fólk á einungis um þann kost að velja að vera á atvinnuleysisbótum eða örorkulífeyri á Íslandi. Ef fólk í þessum þjóðfélagshópum væri almennt talið með í ofangreindum samanburði væru tölur Íslands talsvert undir meðaltali OECD og Evrópusambandsríkjanna. Nánar verður fjallað um umfang örorku á Íslandi og í öðrum vestrænum ríkjum, að teknu tilliti til mismunandi hlutverka örorkulífeyriskerfanna, í næsta kafla.

Almennt hefur öryrkjum fjölgað á Vesturlöndum á síðustu 25 árum, einkum á milli 1980 og 1995, en á síðustu 10 árunum hefur víða dregið úr fjölgun öryrkja, eftir almenna stefnubreytingu sem miðaði í auknum mæli að því að greiða öryrkjum leið til atvinnuþátttöku og sjálfsbjargar á vinnumarkaði, sem og í samfélaginu almennt. Margt bendir til að Ísland sé á eftir mörgum grannríkjunum í þessari þróun, þ.e. að

¹⁰ Hlutföll Íslands eru reiknuð úr frumtölum frá Tryggingastofnun ríkisins og Hagstofu Íslands.

fjölgun sem varð í flestum öðrum löndum milli 1980 og 1995 hafi byrjað seinna á Íslandi (einkum eftir 1990) og einnig að sú stefna að virkja öryrkja í auknum mæli til atvinnuþátttöku og almennrar samfélagsþátttöku hafi náð hingað til lands um það bil tíu árum eftir að hún varð ríkjandi hjá grannþjóðunum. Að því verður nánar vikið síðar (sjá kafla XI).

3.2. Orsakir örorku í Evrópu

Í því kannanasafni sem mestar upplýsingar hefur um öryrkja í Evrópu má greina aðdraganda þess að einstaklingar fá örorkumat. Þar er um að ræða European Community Household Panel Surveys (ECHP), sem framkvæmdar hafa verið árlega í flestum aðildarríkjum Evrópusambandsins á síðasta áratug. Þessar kannanir ná frá ári til árs að stærstum hluta til sömu einstaklinganna og er þess vegna hægt að greina breytingar á högum fólks frá einu ári til annars (panel-kannanir). Þar á meðal má greina þá sem lenda í örorku á einstökum árum.

Tafla 3.1 sýnir samanlagðar niðurstöður fyrir öll aðildarríki könnunarinnar um aðdraganda örorkunnar, þ.e. í hvaða mæli örorkan var tilkomin vegna meðfæddra eiginleika, vegna slysa, vegna sjúkdóma eða annarra ástæðna. Þetta er gagnleg leið til að meta einkenni örorku með tilliti til mismunandi uppruna hennar, en öryrkjar eru eins og gefur að skilja óvenjulega fjölbreytilegur og sundurleitur hópur.

Tafla 3.1
Almennar orsakir örorku í Evrópusambandsríkjum 1999
Konur 16-59 ára og karlar 16-64 ára

<u>Aðdragandi örorku:</u>	<u>Hlutfall öryrkja</u>
Meðfæddir eiginleikar	9
Slys með bráðum heilsufarsvanda	10
Slys með hægfara heilsufarsvanda	2
Slys, önnur	2
Bráður sjúkdómur	40
Hægfara sjúkdómur	26
<u>Annað (tímabundinn heilsuvandi o.fl.)</u>	<u>11</u>
Samtals	100%

Heimild: Burchardt 2003 og OECD 2003.

Það sem er sérstaklega athyglisvert í þessu yfirliti er að meðfædd fötlun eða heilsufarsvandi sem orsök örorku hjá fólki á vinnualdri er einungis tiltölulega lítil minnihluti tilvika, eða innan við 10%. Margir halda að þetta sé algengasta form örorku í samfélaginu. Langalgengast er að fólk verði öryrkjar vegna sjúkdóma sem leggjast á það á æviskeiðinu, ýmist með bráðum heilsufarsvanda eða hæggengum og langvarandi vanda. Þar er um að ræða hátt í tvo af hverjum þremur öryrkjum. Þeir sem slasast vegna slysa (á heimilum, í vinnu eða umferð) eru um 14% öryrkja, sem er lægra en oft er talið. Flestir öryrkjar í Evrópu eru með eina eða tvær tegundir fötlunar eða heilsufarsvanda, en um þriðjungur er með fleiri en tvær, þ.e. með margþætta fötlun og þar með erfiðari aðstæður (Burchardt 2003, bls. 15; einnig EF 2003).

Örorka er því í langflestum tilvikum afleiðing veikinda og annarra lífsviðburða sem verða á ævinni, meðan fólk er á vinnualdri. Þetta felur í sér að fyrirbyggjandi starf og lýðheilsufræðilegar aðgerðir geta dregið úr örorku í samfélaginu, sem og aðgerðir til að draga úr vinnuslysum og umferðarslysum.

Þessar niðurstöður undirstrika einnig hversu fjölbreyttur hópur öryrkja er, hversu mismunandi aðstæður þeirra og ástand getur verið og hve þarfir þeirra hljóta því að vera fjölpættar. Stærstur hluti örorku kemur til sögunnar eftir að fólk er komið á vinnualdurinn. Stöðlun úrræða og þjónustu -hvort sem um er að ræða kjör, stoðkerfi eða menntun-, er því miklu þrengri skorður settar en á öðrum sviðum velferðarþjónustunnar. Klæðskerasniðin úrræði og sveigjanleiki eru því afar algeng á sviði örorkumálanna.

3.3. Þjóðfélagshópagreining öryrkja í Evrópulöndum

Aldurshópar

Örorkulíkur aukast mjög með aldri. Þannig er hlutfall örorkulífeyrisþega hæst hjá fólki á aldrinum 60-64 ára, þ.e. á síðustu árum starfsaldursins. Að jafnaði eru um 1,5% fólks á aldrinum 20-34 ára öryrkjar í 15 OECD ríkjum, rúmlega 3% fólks á aldrinum 35-44 ára, um 7% fólks á aldrinum 45-54 ára og um 14% fólks sem er 55-59 ára. Hæst er tíðni yngsta hópsins í Hollandi og Bretlandi, en elsti hópurinn er stærstur í Póllandi, Noregi, Hollandi, Svíþjóð, Danmörku, Portúgal og Austurríki. Að jafnaði

eru hátt í tveir af hverjum þremur öryrkjum í Evrópu yfir 45 ára aldri (EIM 2001, bls. 36).

Misjafnt er milli landa hversu mikið tíðni örorku eykst milli aldurshópa. Þannig má sjá í könnunum að tíðni í aldurshópnum 60-64 ára getur verið allt frá þrisvar sinnum hærri til tíu sinnum hærri en er í aldurshópnum 16-19 ára. Meðaltal Evrópusambandslandanna er fimmfaldur munur milli þessara aldurshópa.

Sú staðreynd að örorkulíkur aukast mjög með aldri boðar að með áframhaldandi óbreyttri þróun kunni öryrkjum almennt að fjölga á Vesturlöndum, með því að meðalaldur þjóðanna hækkar. Sú hefur og verið raunin, eins og að ofan var greint. Stefna velferðarríkisins skiptir þó máli í þessu sambandi, þ.e. bæði umfang þeirrar þjónustu sem fólki með örorku er boðið upp á (lífeyrisgreiðslur, heilsufarsleg og félagsleg þjónusta) og í hvaða mæli slíku fólki er greidd leið til þátttöku í vinnu og samfélagsstarfi almennt. Þannig má ljóst vera að með verulega aukinni áherslu á að virkja öryrkja til þátttöku í samfélaginu á síðasta áratug hefur dregið úr fjölgun öryrkja í þessum löndum. Líklegt er að áframhald verði á slíkri stefnuáherslu.

Gegn því sjónarmiði að vænta megi fjölgunar öryrkja á Vesturlöndum vegna hækkanði meðalaldurs stefnir OECD hins vegar þeim rökum, að fjölgunin á síðustu áratugum sé meira vegna breyttra viðhorfa og aukinna krafna borgaranna um réttindi heldur en vegna aldursbreytinga (OECD 2003, bls. 27). Hér er spurningin þá hvor áhrifin vega meira í framtíðinni, en hærri örorkulíkur í hærri aldurshópum eru svo reglubundnar meðal vestrænu þjóðanna að þrýstingur til fjölgunar hlýtur að verða fyrir hendi í vaxandi mæli. Breytt velferðarforsjá og/eða breytt sjónarmið almennings þurfa að hljóta að koma til ef stemma á stigu við þrýstingi til fjölgunar öryrkja í framtíðinni.

Kyn

Í Evrópusambandslöndum er almennt ekki mikill munur á tíðni örorku meðal karla og kvenna, þó tíðnin sé heldur hærri hjá konum á heildina litið. Hins vegar er þetta breytilegt milli landa. Í þeim löndum sem búa við velferðarkerfi sem grundvallað er á borgararéttindum (*universal réttindi*) er tíðnin talsvert hærri meðal kvenna en í löndum sem búa við atvinnutengd velferðaréttindi. Í síðarnefnda tilvikinu er um að ræða löndin á meginlandi Evrópu (löndin sem fara þýsku velferðarleiðina), en þar

hafa konur sem ekki hafa verið virkar á vinnumarkaði lítinn sem engan rétt til töku örorkulífeyris og verða í staðinn að stóla á sjúkradagpeningakerfi eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga (Stefán Ólafsson 1999).

Skandinavísku þjóðirnar búa við borgararéttindakerfi, líkt og Ísland og Bretland, og er tíðni örorku hærri hjá konum í þessum löndum. Það bendir einnig til að eðli og einkenni réttindakerfanna hefur áhrif á í hvaða mæli fólk leitar örorkumats og örorkulífeyris, og jafnvel í hvaða mæli fólk með lægra stig örorku lítur á sig sem öryrkja.

Menntun og starf

Almennt er menntunarstig þeirra sem teljast öryrkjar lægra en hjá almenningi. Tíðni örorku er um 19% í 19 OECD-ríkjum hjá þeim sem eru með lægra menntunarstig en um 11% hjá þeim sem hafa lokið menntun á háskólastigi. Í þessu gætir í senn þess, að sumir öryrkjar hafa skerta námsgetu eða í öllu falli þurfa að komast yfir hærri þröskulda til að ljúka námi. Það skýrir meðal annars muninn meðal þeirra sem eru með örorku frá fyrstu æviárunum. Hvað hina snertir, sem verða öryrkjar á starfsævinni, má segja að þeir sem ljúka lægra menntunarstigi eru oftast í störfum sem bjóða upp á meiri slysa- og sjúkdómahættu. Þannig má segja að fólk sem er með minni menntun býr við meiri áhættu á að lenda í sjúkdómum og slysum sem geta leitt til örorku. Þetta samband heldur líka þegar greint er eftir aldri, þ.e. örorkulíkurnar eru misjafnar eftir menntahópum í öllum aldursflokkum.

Hið sama á almennt við um þá sem eru í láglaunastörfum. Hættan á að lenda í örorku er mun meiri hjá láglaunafólki en hjá þeim sem hafa hærri tekjur og betri lífskjör (EF 2003, kafli 1). Síðan getur það auðvitað verið á hinn veginn, að fólk sem lendir í örorku vegna fötlunar, slysa eða sjúkdóma getur tapað starfsferli og kjörum í umtalsverðum mæli í kjölfar örorkunnar. Þannig verður það algengt í þjóðfélögum sem búa þegnum sínum lakari lífskjaratryggingar í velferðarkerfinu að hættan á að lenda í fátækt í kjölfar heilsubrests og örorku er meiri en í öflugri velferðarríkjunum.

Hjúskaparstaða

Athyglisvert er að ekki er verulegur munur á húskapartíðni meðal þeirra sem eru með hærri stig örorku (*severe disability*) og þeirra sem ekki eru öryrkjar. Um 67% öryrkja

á hærra stigi voru í hjúskap í Evrópusambandslöndum á seinni hluta tíunda áratugarins. Um 73% öryrkja á lægra örorkustigi eru í hjúskap en tæp 78% þeirra sem ekki eru öryrkjar eru í hjúskap. Á móti kemur að algengara er að hærra stigs öryrkjar séu fráskildir, eða um 19% þeirra á móti um 10% hjá hinum sem ekki eru öryrkjar. Þetta eru mikilvægar upplýsingar um raunverulega möguleika öryrkja á að taka þátt í samfélagslífinu, þar með að búa í sjálfstæðri fjölskyldu.¹¹

Atvinnuþátttaka

Talsverðu munar á atvinnuþátttöku öryrkja og annarra þjóðfélagsþegna í löndum Evrópusambandsins. Það er þó varla óvænt, þar eð í hugtakinu “örorku” felst að viðkomandi býr við skerta starfsgetu. Um 40% allra öryrkja í Evrópusambandinu stunda einhverja launaða vinnu. Ef sérstaklega er litið til þeirra sem eru með hærra stig örorku þá er atvinnuþátttaka þeirra um 25%, en tæp 50% hjá þeim sem eru með lægra örorkustig. Þeir sem ekki eru öryrkjar eru hins vegar með tæp 70% atvinnuþátttöku (OECD 2003, bls. 35). Atvinnuþátttaka karla í hópi öryrkja er almennt meiri en þátttaka kvenna (EU - Disability and Social Participation in Europe, bls. 34-5). Þessi lága atvinnuþátttaka öryrkja hefur orðið talsmönnum OECD og margra ríkisstjórna á Vesturlöndum tilefni til að halda fram þeirri stefnu, að hægt sé að auka virkni öryrkja og annarra óvirkra þegna í atvinnulífinu, þeim sjálfum til góðs og einnig til að spara opinber útgjöld til lífeyrisgreiðslna.

Hugmyndafræðingar í réttindabaráttu öryrkja hafa sömuleiðis lagt út af þessu og túlkað svo, að öryrkjum og fólki með sérstakar þarfir sé reglubundið úthýst eða mismunað á vinnumarkaði. Bæði þurfi að yfirvinna mismunum sem fólk í slíkum sérhópum sé beitt og breyta skipulagi vinnu, vinnustaða og samfélagsins alls til að gera fötluðum og öryrkjum betur kleift að vera raunverulegir þátttakendur í atvinnu og samfélagi (Barnes 1999; Robert 2003, bls. 136-159; Barnes og Mercer 2005).

Án efa er hægt að gera mikið til að auka virkni öryrkja á vinnumarkaði og aðgerðir ríkisstjórna á Vesturlöndum hafa á síðustu tíu árum einmitt margar stefnt að því marki. Þar þarf í senn að koma til að framboð viðeigandi starfa sé nægt og að

¹¹ Miðað er í þessari umfjöllun við fólk á aldrinum 30-64 ára. Tölurnar eru meðaltalstölur fyrir Evrópusambandslöndin.

stoðkerfi fatlaðra starfsmanna sé með þeim hætti að þeir geti lagt sitt að mörkum. Um slíkar aðgerðir verður nánar fjallað í kafla XI.

Þeir öryrkjar sem á annað borð stunda vinnu eru að jafnaði með nærri því jafn langan vinnutíma og aðrir fullvinnandi starfsmenn. Skipting öryrkja á atvinnugreinum er einnig með svipuðum hætti og hjá öðrum á vinnumarkaði. Um 26% öryrkja sem eru með hærra stig örorku hafa einhverjar atvinnutekjur, 49% þeirra sem eru á lægra örorkustigi, og um 64% annarra þegna hafa atvinnutekjur. Þessar tölur eru auðvitað samsvarandi atvinnuþátttökutölunum (EU - Disability and Social Participation, bls. 47, 54 og 59). Þeir öryrkjar sem eru yngri og með meiri menntun eru almennt virkari á vinnumarkaði.

Samhliða minni atvinnuþátttöku lenda öryrkja í Evrópu oftar í atvinnuleysi en aðrir. Undir lok tíunda áratugarins þegar atvinnuleysi í löndum Evrópusambandsins var um 10% var atvinnuleysi meðal hærra stigs öryrkja hátt í 30% og hjá lægra stigs öryrkjum var það rúmlega 16%. Það er því óhætt að segja að atvinnuleysisvandí hrjái öryrkja í mun meiri mæli en aðra. Þessar tölur eru sömuleiðis vísbendingar um bæði getu og vilja margra óvirkra öryrkja til að fá tækifæri til að taka þátt í atvinnulífínu. Sérstaklega algengt er í Svíþjóð og Danmörku að öryrkjar sem stunda vinnu fái bæði tekjur af lífeyri og vinnulaunum. Það bendir til að velferðarkerfið í þessum löndum styðji vel við vinnuþátttöku öryrkja með virkum tekjuhvötum (OECD 2003, bls. 37-8).

4. Umfang og þróun örorku – Ísland í fjölþjóðlegum samanburði

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir þróun á fjölda örorkulífeyrisþega á Íslandi, félagseinkenni þeirra skýrð og rýnt í þætti sem skýra framvinduna. Þá er gerður samanburður á þróuninni á Íslandi og í nágrannalöndunum, bæði á heildarfjölda, sundurgreint eftir aldurshópum og hlutfallslegum fjölda. Þá er sérstaklega fjallað um nýskráningar öryrkja.

4.1. Tilgátur um orsakir fjölgunar öryrkja

Vel þekkt er að öryrkjum hefur fjölgað talsvert á síðustu árum og var það viðfangsefni sérstakrar skýrslu sem unnin var fyrir heilbrigðis- og tryggingamála- ráðuneytið nýlega (Tryggvi Þór Herbertsson 2005). Ástæða er til að greina þróunina ítarlegar, ekki hvað síst með erlendum samanburði. Á grundvelli skýrslu Tryggva Þórs má setja fram nokkrar tilgátur um fjölgun öryrkja.

- Í fyrsta lagi er **þjóðinni að fjölga** og að öllu óbreyttu fjölgar öryrkjum þar með. Íslensku þjóðinni hefur reyndar fjölgað frekar mikið miðað við grannþjóðirnar á Vesturlöndum á síðustu áratugum.
- Í öðru lagi getur öryrkjum fjölgað vegna þess að **meðalaldur íslensku þjóðarinnar er að hækka** og örorkulíkur aukast hér eins og annars staðar með hærri aldri. Þar eð íslenska þjóðin hefur um árabil verið með frekar lágan meðalaldur má ætla að tíðni örorku hér á landi hafi að öðru jöfnu verið frekar lág miðað við aðrar þjóðir og að sama skapi má vænta þess að tíðni örorku aukist frekar hratt hér á landi á næstu árum, líkt og verið hefur á síðasta áratug eða svo. Hækkun meðalaldurs skýrir þannig að hluta að tíðni örorku af íbúafjölda hækkar.
- Áhrif úr ytra þjóðfélagsumhverfinu geta einnig leitt til aukningar á örorku. **Aukið atvinnuleysi** (ekki síst langtímaatvinnuleysi) getur leitt til fjölgunar öryrkja, sem og **aukið álag á vinnumarkaði**. Mál margra er að beggja slíkra áhrifa hafi gætt á Íslandi á tíunda áratugnum, bæði með því að atvinnuleysisstigið hefur stórhækkað frá því sem áður var (þó það sé enn

frekar lágt miðað við aðrar vestrænar þjóðir). Aukin alþjóðleg samkeppni og aukin arðkrafa á vinnumarkaði hafa einnig getið af sér auknar kröfur um afköst og árangur og getur það komið illa við vinnuafli sem býr við skerta starfsgetu að einhverju leyti. Þessi atriði verða skoðuð nánar í kafla VI.

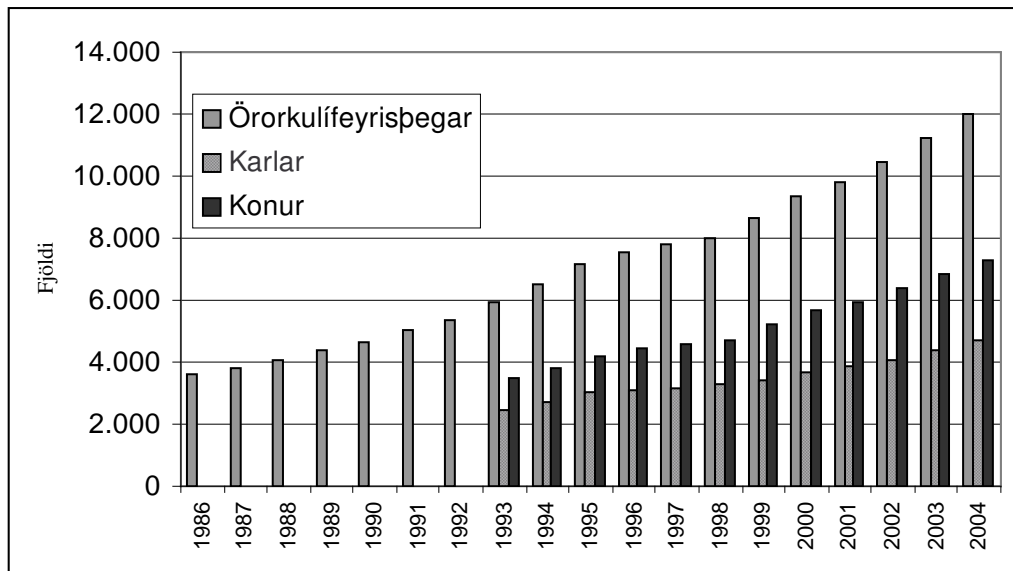
- Örorkulífeyriskerfið er aðeins einn hluti velferðarkerfisins í þjóðfélaginu. Aðrir þættir, svo sem sjúkratryggingar (sjúkradagpeningar), atvinnuleysistryggingar og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga (endastöð örtyggisnetsins í þjóðfélaginu) sinna skyldum verkefnum. Hlutverkaskipting milli þessara sviða velferðarkerfisins getur verið misjöfn frá einu þjóðfélagi til annars. Einnig getur myndast misvægi milli slíkra kerfa með óhagstæðri þróun lífeyrisgreiðslna og bóta þannig að **skekkiandi hvatar** verði til að beina fólki sem hefur framfærsluþarfir vegna sjúkdóma, atvinnuleysis eða fötlunar frekar að einu sviði en öðru. Tryggvi Þór Herbertsson (2005) sýnir athyglisverð gögn sem geta bent til að óvenju sterkir hvatar hafi þróast í íslenska velferðarkerfinu fyrir fólk til að sækja inn í örorkulífeyriskerfið í stað þess að fá þjónustu í atvinnuleysisbótakerfinu eða hjá félagsþjónustu sveitarfélaga. Við þetta má bæta sjúkradagpeningakerfi almannatrygginga, en hlutverkaskipting milli þess og örorkulífeyriskerfisins verður könnuð í seinni hluta þessa kafla.
- Aðgengi að örorkulífeyriskerfinu getur einnig skipt máli fyrir þróun lífeyrisþega. Þar sem auðveldara er að fá **örorkumat** má búast við að fleiri nýti sér örorkulífeyri, þ.e. ef fjárhagslegir hvatar til þess eru fyrir hendi, t.d. með því að örorkulífeyrir sé hærri en lífeyrir eða bætur annarra sviða kerfisins. Árið 1999 var breytt fyrirkomulagi örorkumats og tekinn upp breskur örorkumatsstaðall (PCA) til að meta örorku og er uppi sú tilgáta að hann hafi leitt til fjölgunar öryrkja. Þetta verður skoðað nánar síðar í kaflanum.
- Margir hagfræðingar, ekki síst í Bandaríkjunum, leggja mikla áherslu á að lífeyrir vegna örorku sem og atvinnuleysisbætur verði að vera mun lægri en lægstu laun á vinnumarkaði. Ef svo sé ekki verði til **hvati** í samfélaginu fyrir láglaunafólk til að sækja frekar í iðjuleysislíf á annað hvort atvinnuleysisbótum eða á örorkulífeyri (að því gefnu að auðvelt sé fyrir

fullfrískt fólk að fá örorkumat). Tilgáta er uppi um að þetta ástand hafi myndast á Íslandi á tíunda áratugnum og einnig á allra síðustu árum. Þetta verður skoðað nánar í kafla IX.

Fleiri tilgátur má setja fram, en í lok ritsins verða heildstæðar tilgátur um skýringar á þróun örorku á Íslandi settar fram og rökstuddar, á grundvelli framkominna gagna í þessari rannsókn og fyrri rannsóknum. Hér verður í fyrstu byrjað að greina ítarlegar þróun fjölda örorkulífeyrisþega með samanburði við grannríkin.

4.2. Þróun örorku á Íslandi

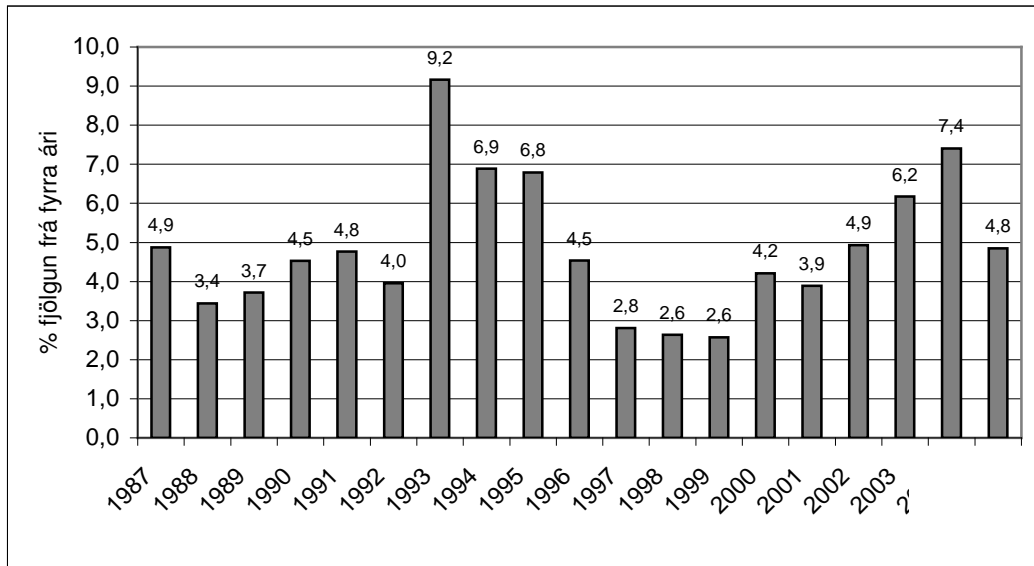
Á mynd 4.1 má sjá yfirlit um fjölda örorkulífeyrisþega á Íslandi frá 1986 til 2004, ásamt greiningu eftir kyni frá 1993. Myndin sýnir umtalsverða fjölgun sem þó er misjöfn frá einu tímabili til annars. Árið 1986 voru örorkulífeyrisþegar rúmlega 3.600 en árið 2004 voru þeir orðnir um 12.000 og hafði hópurinn því nærri þrefaldast á þessum hátt í tveimur áratugum. Það virðist auðvitað vera mikil fjölgun. Konur voru fleiri en karlar í hópnum árið 1993 (3.509 á móti 2454) og fjölgaði þeim um 108% á tímabilinu fram til 2004 á meðan körlum fjölgaði um 92%.¹²



Mynd 4.1: Fjöldi örorkulífeyrisþega. Ísland, karlar og konur, 1986-2004.

¹² Heimild: Tryggingastofnun ríkisins.

Þar eð mynd 4.1. sýnir heildarfjölda örorkulífeyrisþega frá einu ári til annars kemur ekki nógu greinilega fram hve hröð né hversu breytileg fjölguninni hefur verið, en það er sýnt betur á mynd 4.2.



Mynd 4.2: Fjölgun örorkulífeyrisþega og örorkustyrkþega á Íslandi 1987-2004

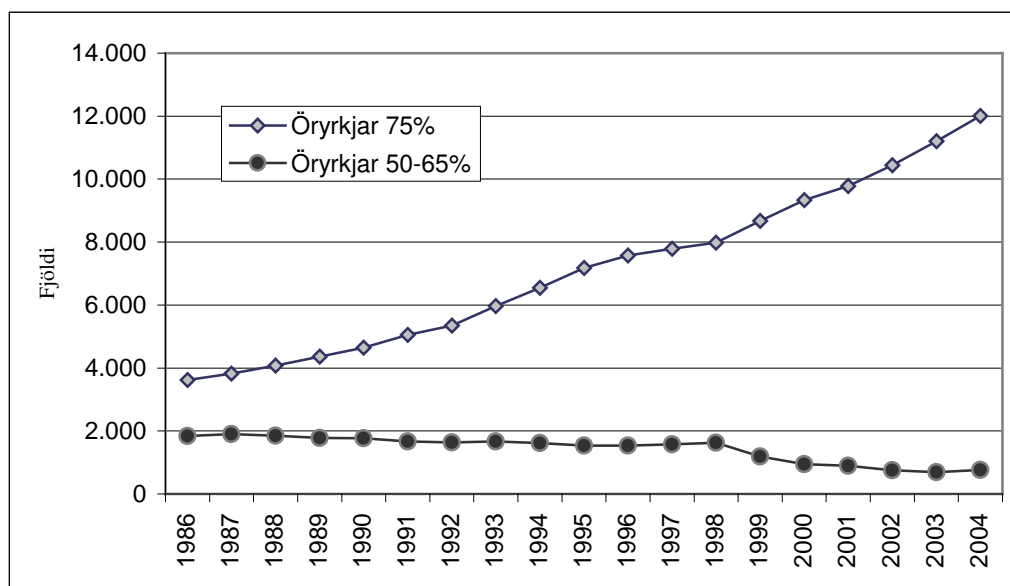
Hér má sjá að fjölgun allra öryrkja (bæði 75% örorkulífeyrisþega og 50-65% örorkustyrkþega) hefur verið mjög breytileg milli ára. Tveir toppar eru í fjölguninni, frá 1993-1995 og frá 2002 til 2004. Það virðist því sem einhverjir utanaðkomandi þættir hafi haft áhrif á heildarfjölda öryrkja á Íslandi á þessu tímabili. Ef fjölgun öryrkja væri einkum vegna fólksfjölgunar, hækkandi meðalaldurs, vegna meðfæddrar fötlunar eða vegna sjúkdóma mætti búast að fjölgunin frá einu ári til annars væri svipuð, því allir þessir þættir breytast með frekar regluföstum og rólegum hætti. Sama mætti segja ef fjölgunin væri vegna hvetjandi áhrifa velferðarkerfisins sjálfs, því ætla má að áhrifa þess myndi að öðru óbreyttu gæta með reglubundnum hætti, þ.e.a.s. ef kerfinu hafi ekki verið breytt verulega á könnunartímanum. Ef fjölgunin væri hins vegar vegna breyttra aðferða við örorkumatid eða vegna annarra breytilegra þátta (svo sem vegna breytilegs atvinnuleysis, náttúruhamfara eða stríðsátaka) mætti búast við umtalsverðum sveiflum á fjölguninni.

Þar eð sveiflurnar í þróun öryrkjafjöldans eru svo miklar sem myndin sýnir, frá 2,6% til 9,2% aukningu á einstökum árum, virðast sterkar líkur á að breytilegir utanaðkomandi þættir hafi haft afgerandi áhrif á fjöldann ásamt reglubundnum

lýðfræðilegum þáttum. Þetta verður metið nánar í lok skýrslunnar á grundvelli heildargreiningarinnar í skýrslunni.

4.2. Nánari greining á fjölda örorkulífeyrisþega

Á mynd 4.3 er sýndur einn þáttur þess sem hefur verið að gerast í íslenska örorkulífeyriskerfinu. Fólki sem hefur fengið lægra örorkumat (50-65% örorku, eða hlutaörorku) hefur fækkað umtalsvert, eða um 59% á tímabilinu, á meðan þeim sem hafa fengið fullt örorkumat hefur fjölgað stórlega (um 232%). Þarna hefur því orðið tilfærsla frá lægra örorkustigi til hærra örorkustigs. Ef einungis er litið á fjölda 75% öryrkja þá er dregin upp nokkuð ýkt mynd af fjölguninni. Hvaða ástæður geta verið fyrir þessari tilfærslu er erfitt að staðfesta svo óyggjandi sé. Munur á upphæð lífeyrisbótanna fyrir minna og meira örorkustigið kann að hafa skipt máli (þ.e. að fjárhagshvati hafi verið til að fá fullt örorkumat vegna þess hversu lágar bætur eru fyrir hlutaörorkumatið).

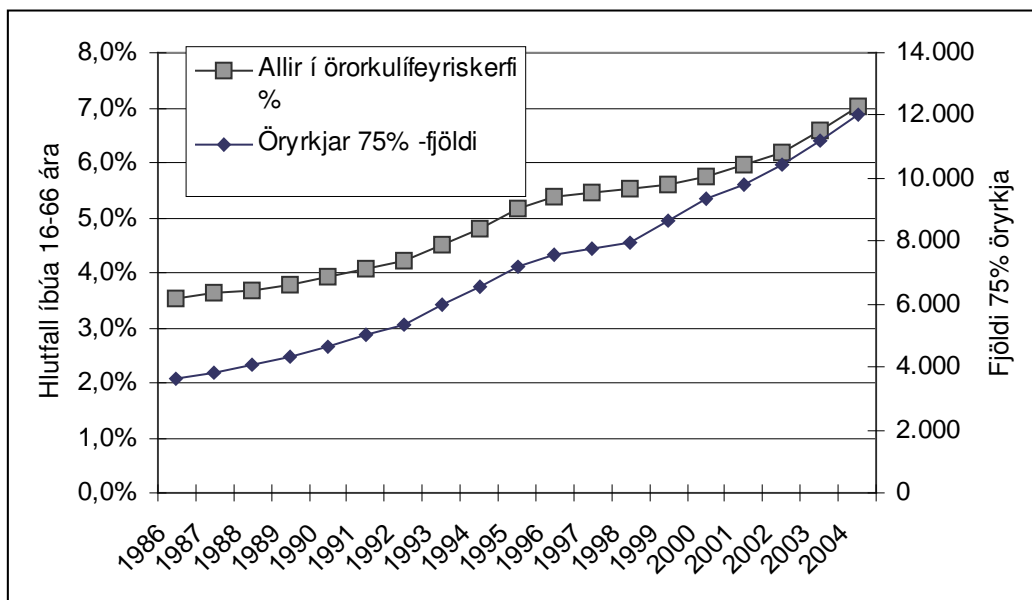


Mynd 4.3: Fjöldi örorkulífeyrisþega (75%) og örorkustyrkþega (50-65%). Ísland 1986-2004.

Annað sem vekja má athygli á er að frá og með 1999, þegar nýr örorkumatsstaðall var tekinn í notkun og matið einungis byggt á læknisfræðilegum forsendum í stað læknisfræðilegra, félagslegra og fjárhagslegra forsendna í bland, verður umtalsverð breyting. Eftir 1999 fækkar örorkustyrkþegum (50-65% öryrkjar) mun örur en fyrr.

Það kann því að vera að áhrifa hins nýja örorkumatsstaðals hafi sérstaklega gætt í þessu efni, þ.e. að fólk með hlutaörorku eða lægra stig hamlana hafi frekar fengið fullt örorkumat en áður. Þetta virðist sérstaklega hafa átt við um konur. Skerðingar á matinu vegna þess að viðkomandi hafi búið við hagstæðari félags- og/eða fjárhagsástæður hafi orðið fátíðari en áður.

Þetta kann í senn að tengjast betri þjónustu örorkulífeyriskerfisins við fólk með hamlanir ýmis konar, en á hinn bóginn kunna sumir að segja að þetta geti falist í að einstaklingar séu studdir um of. Það ætti þó varla að vera áhyggjuefni þegar haft er í huga hvernig uppbygging lífeyrisréttar er hér á landi. Víðtækar tekjutengingar í opinbera lífeyriskerfinu tryggja að ef viðkomandi örorkulífeyrisþegi hefur umtalsverðar tekjur annars staðar frá þá skerðist lífeyrir hans frá almannatryggingum með mjög skjótum hætti.



Mynd 4.4: Hlutfall allra á örorkulífeyri og örkustyrk af íbúafjölda 16-66 ára og hlutfall 75% öryrkja. Ísland 1986-2004.¹³

Á mynd 4.4 má svo sjá hvernig þróunin hefur verið hjá 75% öryrkjum annars vegar og hins vegar hjá öllum lífeyrisþegum örorkulífeyriskerfisins (75% öryrkjum, 50-65% öryrkjum og endurhæfingarlífeyrisþegum), mælt sem hlutfall af íbúafjölda sem eru á vinnualdri (16-66 ára). Þessi mynd sýnir betur í hvaða mæli örorkulíkur hafa aukist á

¹³ Allir í örorkulífeyriskerfi eru örorkulífeyrisþegar (75% öryrkjar), örkustyrkþegar (50-65% öryrkjar) og endurhæfingarlífeyrisþegar.

Íslandi á þessu tímabili, umfram fólksfjölgun. Ef saman eru lagðir allir sem fá einhvern lífeyri frá örorkulífeyriskerfinu og það reiknað sem hlutfall af íbúafjölda á vinnualdri kemur í ljós að þeir voru um 3,5% af íbúum 16-66 ára árið 1986 en hlutfallið hafði tvöfaldast árið 2004. Öldrun íslensku þjóðarinnar og aðrar þær lýðfræðilegu tilgátur sem að ofan voru nefndar geta því hafa komið við sögu hér.

Það er jafnframt mikilvægt að gera mun á raunfjölgun öryrkja af öllum flokkum og hlutfallslegri aukningu, eins og hér er gert. Hlutfallsaukningin getur engu að síður bæði hafa komið til vegna hæggengra breytinga (eins og vegna lýðfræðilegra áhrifa) og vegna breytinga í ytra umhverfi örorkulífeyriskerfisins (álagi á vinnumarkaði og í hvatakerfi velferðarríkisins).

Myndin sýnir einnig til samanburðar hver stígandinn hefur verið þegar einungis er litið til 75% öryrkja. Meiri stígandi í hlutfallslegum vexti þeirra skýrist af ofangreindri tilfærslu milli 50-65% öryrkja, 75% öryrkja og endurhæfingarlífeyrisþega. Þar er aukningin meira en þreföld. Þetta sýnir með skýrum hætti að ef einungis er litið til fjölgunar örorkulífeyrisþega (75% öryrkja) en horft framhjá fækkun örorkustyrkþega (50-65% öryrkja) þá er dregin upp ýkt mynd af fjölguninni.

4.3. Fjölgun örorkulífeyrisþega á Íslandi og í grannríkjunum

Ljóst er að framansögðu að umtalsverð fjölgun örorkulífeyrisþega hefur átt sér stað á Íslandi frá 1986 til 2004, þó hlutfallslegur vöxtur sé ekki jafn mikill og virðist við fyrstu sýn þegar beinar fjöldatölur eru skoðaðar. Gögn frá OECD sýna að mikill vöxtur varð í fjölda öryrkja á Vesturlöndum eftir 1980 og stóð það til um 1995 er hægja tók á vextinum (OECD 2003, bls. 61). Fjölgunin á Íslandi sem hefur verið til umfjöllunar að undanfögnu hófts fyrir alvöru á tíunda áratugnum, ekki síst eftir 1992. Það bendir til að Ísland hafi verið á eftir öðrum vestrænum þjóðum í þessari þróun, svo nemur um það bil áratug. Lægri meðalaldur íslensku þjóðarinnar kanna að hafa skipt máli fyrir þetta, sem og breyttar þjóðfélagsaðstæður eftir 1990, svo sem breytt atvinnuástand, sem nánar verður fjallað um í kafla VI.

Tafla 4.1. sýnir hlutfallsbreytingu örorkulífeyrisþega á Norðurlöndum, frá 1990 til 2002, greint eftir aldurshópum. Það gefur greinargott yfirlit um hvers eðlis

fjölgunin er, þ.e. í hvaða mæli hún er hjá ungu eða eldra fólki á vinnualdri og hvernig mynstrið á Íslandi er í samanburði við grannríkin.

Tafla 4.1
 Þróun fjölda örorkulífeyrisþega á Norðurlöndum 1990-2002
 Hlutfallsbreytingar á tímabilinu. Greint eftir aldurshópum

Aldurshópar:	Danmörk ¹⁴ %	Finnland %	Ísland %	Noregur %	Svíþjóð %
16-19	72	-53	-5	-19	47
20-29	12	-16	35	16	52
30-39	25	-23	61	31	57
40-49	22	-6	115	35	47
50-59	29	-5	68	55	63
60-64	-2	-16	14	8	1
<u>16-64 ára alls</u>	<u>19%</u>	<u>-11%</u>	<u>57%</u>	<u>32%</u>	<u>35%</u>

Heimild: NOSOSKO 2004, bls.144

Taflan sýnir að veruleg fækkun öryrkja hefur orðið í Finnlandi á þessu tímabili, en um og upp úr 1990 varð afar mikið atvinnuleysi þar sem svo dró úr eftir 1995. Það virðist því sem að tengsl hafi verið milli umfangs atvinnuleysis og fjölda öryrkja í Finnlandi á tímabilinu. Þegar atvinnuleysið var sem mest í Finnlandi fjölgaði öryrkjum en þegar úr því dró fækkaði öryrkjum á ný. Fjölgun öryrkja var hlutfallslega mest á Íslandi á tímabilinu eftir 1990 en næst mest í Noregi og Svíþjóð.

Athyglisvert er að ungum öryrkjum á aldrinum 16-19 ára fækkaði á Íslandi frá 1990 til 2002, ólíkt því sem haldið hefur verið fram í fyrri rannsókn, en þar var sagt í samandregnum niðurstöðum að mest fjölgun hafi verið í hópi ungra öryrkja (Tryggvi Þór Herbertsson 2005, bls. 4).¹⁵ Tíðni örorku er að auki minnst í þessum yngsta aldurshópi.

¹⁴ Rétt er að hafa í huga hér að tölur Danmerkur fyrir fjölda örorkulífeyrisþega innihalda ekki alla sem myndu fara í þann flokk á Íslandi og í hinum löndunum. Í Danmörku er hluti öryrkja á snemmtæknum eftirlaunum (early retirement) eða á sjúkradagpeningum og í öðrum hlutum velferðarkerfisins. Þetta kemur nánar fram síðar í þessum kafla.

¹⁵ Sjá þó misræmi í niðurstöðum TÞH um fjölgun í ólíkum aldurshópum í ofangreindri skýrslu á bls. 4, 37 og 73. Í samantekt niðurstaðna á bls. 4 segir: “Sú uggvænlega þróun hefur átt sér stað að hlutfallslega mest fjölgar í hópi yngrri öryrkja og er þróunin svo ör að furðu sætir.” Á bls. 37 segir: “Sú uggvænlega þróun hefur átt sér stað að hlutfallslega mest fjölgar í hópi miðaldra öryrkja og er þróunin svo ör að furðu sætir.” Á bls. 73 er svo birt línurit er augljóslega sýnir mesta fjölgun öryrkja í hópi eldra fólks.

Mest fjölgun öryrkja á Íslandi varð hins vegar í aldurshópnum 40-49 ára, síðan hjá fólki á aldrinum 50-59, þá hjá fólki á aldrinum 30-39 ára. Á heildina litið var því mest fjölgun öryrkja á aldrinum 30-60 ára á Íslandi og svipar því til þróunarinnar sem algeng var í Evrópulöndum á fyrri árum, líkt og greint var frá í kafla 3, enda er tíðni örorku almennt mest í hærri aldurshópnum í Evrópu. Athyglisvert er þó að lítil fjölgun varð á örorku meðal fólks á aldrinum 60-64 ára á Íslandi, enda er atvinnuþátttaka þess fólks óvenju mikil á Íslandi (OECD 2005). Í hinum löndunum er þróunin misjöfn en það er mest áberandi að ungum öryrkjum hefur fjölgað ört í Danmörku og Svíþjóð en fækkað í hinum löndunum þremur. Fjölgunin í Svíþjóð er nokkuð jöfn í öllum aldurshópum nema þeim elsta og í Finnlandi fækkaði minnst í eldri hópnum.

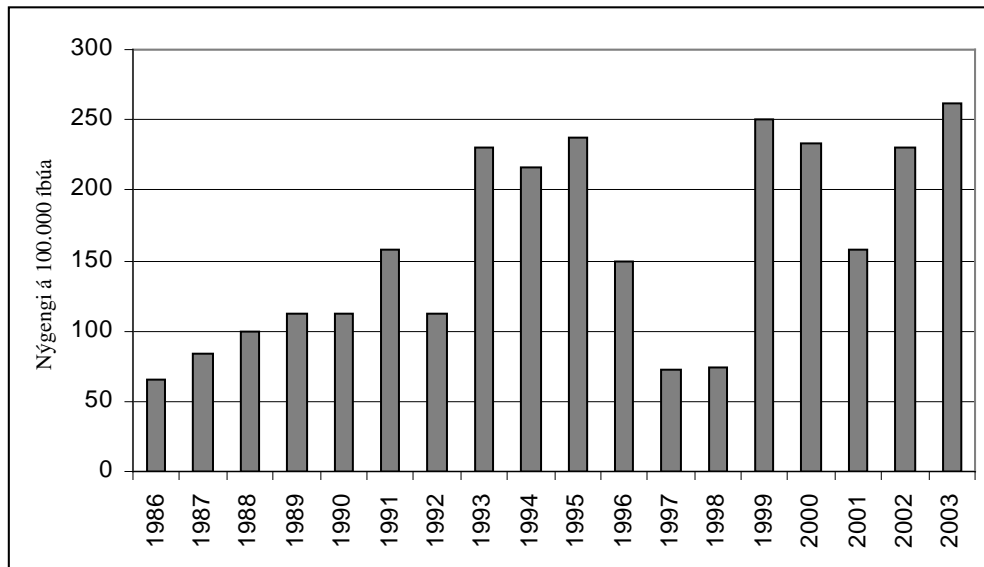
Eftirfarandi er samantekt á þróun raunverulegs fjölda örorkulífeyrisþega á Íslandi frá 1990 til 2002:

- Fjölgun var mest í aldurshópi 40-49 ára
- Næstmest fjölgaði í hópi 50-59 ára
- Þar á eftir kom fólk á aldrinum 30-39 ára
- Í yngst aldurshópnum (16-19 ára) varð fækkun um 5%
- Fjölgunin var á heildina litið talsvert meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum, enda virðist Ísland almennt hafa verið seinna að taka út sambærilega fjölgun öryrkja og víða varð á Vesturlöndum milli 1980 og 1990. Mesti fjölgunartíminn varð hér á landi á tíunda áratugnum og svo aftur þegar atvinnuleysi jókst 2002-2004.

Til að greina þróun í fjölda öryrkja á Íslandi í samanburði við önnur lönd er rétt að skoða sérstaklega nýgengi örorku (e: *incidence of disability*) í hlutfalli við íbúafjölda á vinnualdri (16-64 ára eða 16-66 ára). Það sýnir fjölda nýskráðra öryrkja sem hlutfall af hverjum aldurshópi og eru þá einangruð áhrif beinnar fólksfjölgunar á þróun örorku í landinu. Þetta er gert á mynd 4.5 og í töflu 4.2.

Ef öryrkjum er að fjölga vegna sérstaks ástands, svo sem vegna versnandi heilsufars, atvinnuástands, breytinga á velferðarkerfi (t.d. verulegra hækkana á upphæð örorkulífeyris) eða vegna annarra aðstæðna í þjóðfélagsumhverfinu, þá ætti það að koma vel fram í tölum um hlutfallslegt nýgengi örorku. Eins og fram kemur á myndinni jókst nýgengið rólega frá 1986 til 1989 en frá og með 1993 jókst það umtalsvert. Síðan lækkaði það verulega á ný eftir 1995 og fram til 1998. Árið 1999, þegar nýr örorkumatsstaðall var tekinn í notkun jókst það talsvert á ný en lækkaði svo

aftur til 2001, án þess að ná lægra stigi fyrri ára, og svo jókst nýgengið aftur 2002 og 2003.



Mynd 4.5: Nýgengi örorkulífeyrisþega á hvert 100.000 íbúa. Ísland 1986-2003.¹⁶

Það sem er athyglisvert við þessa mynd er það, að fjölgun öryrkja er ekki jöfn og regluleg, heldur sveiflukennnd. Þeir sem þekkja tölur um þróun atvinnuleysis á tímabilinu munu sjá mikla samsvörun þessarar þróunar við þróun atvinnuleysis, en það verður skoðað nánar í kafla VI. Einnig verður í kafla IX skoðað hvernig nýgengisþróunin tengist þróun tekna öryrkja í samanburði við tekjur fólks sem er á vinnumarkaði.

Tafla 4.2 sýnir hlutfallslegt nýgengi örorku á Íslandi í samanburði við 9 Evrópusambandslönd og meðaltal þeirra (dálkur merktur “Evrópa” í töflunni). Hér má fá fram athyglisverða sýn á umfang og aukningu örorkulífeyrisþega í fjölþjóðlegu samhengi og hvar Ísland er stadd í þróuninni.¹⁷

Ef meðaltal Evrópulandanna er skoðað má glögglega sjá hvernig nýgengi örorku lækkar frá 1995 til 2000 en hækkar aftur á ný 2001-2. Lækkunin tengist mjög aukinni útbreiðslu aðgerða til að auka atvinnuþátttöku öryrkja og annarra “óvirkra” þegna þjóðfélaganna í Evrópu á þessum tíma. Sérstaklega athyglisvert er að nýgengi

¹⁶ Nýgengi sýnir fjölda nýskráðra öryrkja á hvert 100.000 íbúa. Síðan fækkar öryrkjum einnig vegna dauðsfalla og vegna þess að sumir hverfa af örorkuskrá. Nettó útkoman verður svo raunbreyting. Hér er einungis miðað við örorkulífeyrisþega (75% öryrkja), ólíkt því sem var á mynd 4.2 hér að framan.

örorku á Íslandi var árið 2002 innan við helmingur af hlutfallslegu nýgengi örorku í þessum Evrópusambandslöndum að jafnaði. Á þeim árum sem nýgengið var hvað minnst á Íslandi var það einungis um fjórðungur til fimmtungur af nýgenginu í hinum löndunum.

Tafla 4.2
Nýgengi örorkulífeyrisþega á hvert 100.000 íbúa
1986-2003

	Austurríki	Finnland	Ísland	Írland	Holland	Noregur	Pólland	Rússland	Svíþjóð	Sviss	Evrópa
1986	403	708	66	...	...	615	...	...	598	...	...
1987	398	742	84	...	...	840	...	...	615	...	...
1988	438	672	99	131	...	748	...	...	641	...	...
1989	389	696	113	139	...	744	...	...	612	...	...
1990	370	745	113	192	777	697	...	517	589	...	...
1991	373	661	158	174	768	597	...	614	575	...	...
1992	375	633	113	123	657	491	...	750	673	...	600
1993	304	583	231	171	679	461	...	778	716	...	612
1994	195	589	216	156	511	541	...	765	552	...	586
1995	184	576	237	154	470	580	...	916	444	335	628
1996	167	...	149	124	533	569	...	798	443	...	543
1997	179	...	73	115	565	643	...	781	465	...	535
1998	185	...	74	139	763	751	...	776	389	...	537
1999	189	...	250	156	671	751	429	723	445	...	509
2000	219	477	233	...	735	663	277	767	554	...	524
2001	267	494	158	...	735	560	221	834	641	...	557
2002	284	521	230	...	668	590	204	...	714	...	561
2003	271	...	261	...	501	631	...	...	...	...	...

Heimild: Alþjóðaheilbrigðisstofnunin 2005 (heimasíða)/Landlæknisembættið.

Ef við skoðum nánar norrænu þjóðirnar í töflunni, Finnland og Svíþjóð, þá kemur í ljós að hlutfallslegt nýgengi (nýskráningar öryrkja á hvert 100.000 íbúa) hjá báðum er talsvert meira en hjá Íslendingum, þrátt fyrir að heildarfjöldi öryrkja hafi aukist meira á Íslandi eins og fram kom í töflu 4.1. Samkvæmt þessu er örorkubyrði Íslendinga þrátt fyrir fjölgun síðustu ára talsvert minni en almennt er í Evrópu og þar með talið í Finnlandi og Svíþjóð. Fækkun öryrkja í Finnlandi sem sýnd var hér að framan kemur einnig fram í lækkandi nýgengi örorku þar eftir 1990.

Þó nýgengi örorku sé lítið á Íslandi samanborið við meðaltal þessarar Evrópulanda eru samt dæmi um þjóðir með svipað eða minna nýgengi en Íslendingar.

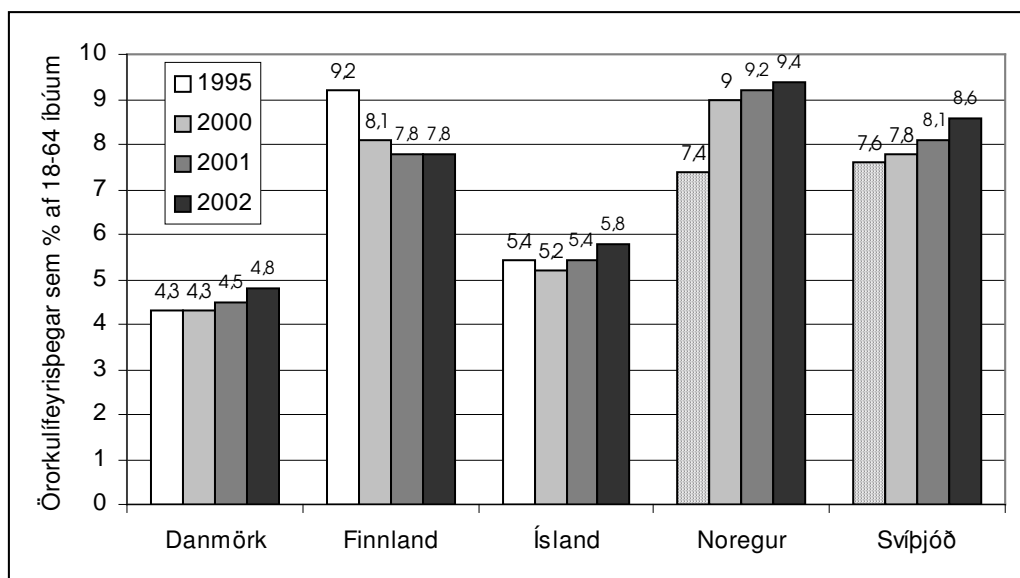
¹⁷ Gögnin koma frá Alþjóða heilbrigðismálastofnuninni (WHO) og er það Landlæknisembættið sem leggur íslensku tölurnar inn í gagnabanka WHO. Efnið má finna á heimasíðu World Health Organization.

Austurríkismenn og Pólverjar eru á svipuðu róli og Íslendingar samkvæmt þessum tölum og Írar eru með lægra nýgengi en Íslendingar.

4.4 Tíðni örorku - Heildarfjöldi öryrkja sem hlutfall af íbúum á vinnualdri

Nýgengi (e: *incidence of disability*) öryrkja sýnir hversu mikið bætist við af öryrkjum á hverju ári sem hlutfall af íbúafjölda. Algengi (e: *prevalence of disability*) sýnir hins vegar heildarfjölda öryrkja á hverjum tíma sem hlutfall af fjölda fólks á vinnualdri. Tölur um það er að finna á mynd 4.6 sem og í töflu 4.3.

Mynd 4.6 sýnir þróunina í hlutfallslegum fjölda öryrkja á Norðurlöndum frá 1995 til 2002. Þar kemur fram að í Danmörku sé lægst hlutfall örorkulífeyrisþega en næstlægst á Íslandi. Rétt er að taka strax fram, eins og sýnt verður síðar í þessum kafla, að hinar lágu tölur Dana eiga sér þá skýringu að umtalsverður hluti örorkulífeyrisþega þar er skráður í ellilífeyriskerfinu (á því sem kallað er “snemmttekinn ellilífeyrir” – *förtidspension*) og einnig eru sumir þar skráðir í sjúkradagpeningakerfi sjúkratrygginganna sem kynnu að vera skráðir í örorkulífeyriskerfinu á Íslandi. Slíkt misræmi verður fjallað nánar um síðar en skoðum mynstrin á myndinni fyrst.



Mynd 4.6: Algengi örorku (örorkulífeyrisþegar) sem hlutfall af íbúum á aldrinum 18-64 ára. Norðurlöndin 1995, 2000, 2001 og 2002.¹⁸

Lækkandi tíðni örorku í Finnlandi kemur hér skýrt fram milli 1995 og 2001 og hækkandi tíðni í Noregi og Svíþjóð. Á Íslandi lækkaði hlutfallsleg tíðni örorku milli 1995 og 2000 en hækkaði svo aftur 2001 og 2002.

Að gefnum þeim fyrirvara að öryrkjar geta verið skráðir á mismunandi sviðum velferðarkerfanna er fróðlegt að skoða tíðni örorku í Evrópusambandslöndunum í töflu 4.3. Tíðnin er frekar lág á Íslandi, t.d. um 3430 á móti 4801 í Evrópulöndunum að meðaltali á hvert 100.000 íbúa árið 2001. Tíðnin hefur þó meira en tvöfaldast á Íslandi frá 1985 og er sú aukning örari en í Evrópulöndunum að jafnaði.

Tafla 4.3
Algengi örorkulífeyrisþega á hvert 100.000 íbúa
Evrópulönd 1986-2003

	Belgía	Danmörk	Finnland	Þýskaland	Ísland	Ítalía	Holland	Noregur	Pólland	Svíþjóð	Sviss	Evrópa
1985	...	...	5329	...	1431	...	...	4527	...	3864	...	...
1986	...	...	5495	...	1487	...	...	4659	...	3924	1810	...
1987	...	...	5664	...	1555	...	...	4952	...	4007	1834	...
1988	...	...	5748	...	1629	...	...	5156	...	4112	1859	...
1989	...	...	6059	...	1724	...	...	5395	...	4183	1911	...
1990	1669	3128	6239	...	1823	...	5891	5525	6894	4222	1941	4054
1991	1788	3149	6310	6716	1959	...	5989	5596	...	4259	1988	4102
1992	1830	3174	6347	...	2049	...	6008	5511	...	4420	2029	4243
1993	1868	3177	6341	7864	2260	1655	6023	5389	...	4612	2101	4447
1994	1947	3210	6330	...	2458	1752	5813	5388	...	4676	2205	4571
1995	1982	3295	6280	7955	2684	1795	5565	5420	8787	4756	2273	4635
1996	2001	3286	6110	...	2817	1791	5507	5464	...	4737	2353	4812
1997	1981	3264	5963	8069	2870	1742	5539	5596	...	4780	2443	4853
1998	2000	3243	5813	...	2914	1725	5760	5824	9132	4763	2526	4882
1999	2062	3233	5686	8081	3128	...	5834	6047	9147	4797	2624	4868
2000	2101	3210	5569	...	3318	...	5982	6254	8984	4936	2732	4809
2001	2090	3301	5401	8151	3430	...	6098	6322	8677	5135	2825	4801
2002	2105	3346	5377	...	3631	...	6149	6439	8422	5474	3003	...
2003	2138	3527	5363	...	3875	...	6037	6598	...	5662	3235	...
2004	...	3518	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Heimild: Alþjóðaheilbrigðisstofnunin-WHO, 2005 (heimasíða)/Landlæknisembættið.

Þær þjóðir sem hafa hærri tíðni örorku en Íslendingar eru Finnar, Þjóðverjar, Hollendingar, Pólverjar og Svíar. Svisslendingar og Danir eru á svipuðu róli (athugið þó fyrirvarann gagnvart tölum Dana). Belgar eru svo með lægri tíðni en Íslendingar (þar eru þó margir á snemmtæknum eftirlaunum – *early retirement pension*). Á

¹⁸ Gögnin koma úr skýrslu NOSOSKO 2004.

heildina litið eru vísbendingarnar þær, að umfang örorku á Íslandi sé með minna móti í samanburði við hin Norðurlöndin og önnur Evrópulönd.

Í töflu 4.4 er þetta loks skoðað nánar með tilliti til þess sem sagt var hér að framan um mismunandi skráningu örorkulífeyrisþega innan lífeyriskerfisins. Vel þekkt er að stór hluti af fjölgun öryrkja í Evrópu eftir 1980 var hjá eldra fólki sem skráð var ýmist inn í örorkulífeyriskerfið eða ellilífeyriskerfið á snemmtekinn ellilífeyri (*early retirement*). Þetta var meðal annars gert til að rýma til á vinnumarkaði fyrir atvinnulausu ungu fólki, sem víða var mikið vandamál.

Tafla 4.4
Fólk á vinnualdri sem fær lífeyri á Norðurlöndunum, árið 2003

A. Örorkulífeyrisþegar eingöngu					
Hlutfall af aldurshópi					
Aldurshópar:	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
16-19 ¹⁾	0,2	0,3	1,2	0,6	1,0
20-29	1,2	1,4	3,0	1,3	1,6
30-39	2,6	2,6	4,8	3,4	3,3
40-49	5,3	5,4	7,1	8,3	7,8
50-59	9,4	14,6	10,0	18,6	16,2
60-64	12,4	29,9	17,0	35,2	29,8
% af 16/18-64 ára:	5,0	7,8	6,2	9,5	8,9
¹⁾ Danmörk og Noregur: 18-19 ára					
B. Allir á vinnualdri sem fá lífeyrisgreiðslur					
(örorkulífeyri, förtidspension, sjúkradagpeninga, o.fl.)					
Hlutfall af aldurshópi					
Aldurshópar:	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
16-39	1,8	1,7	3,5	2,3	3,5
40-49	6,5	5,4	7,1	8,3	8,2
50-54	10,7	11,4	8,7	14,7	14,3
55-59	16,0	20,5	11,6	22,5	21,2
60-64	60,0	69,1	17,0	43,4	39,7
% af 16/18-64 ára:	10,7	11,7	6,5	10,2	11,2

Heimild: Nososko 2004, bls. 132 og 153.

Í fyrri hluta töflu 4.4 eru sýndar opinberar tölur um hlutfall hvers aldurshóps og heildarinnar (fólks sem er á vinnualdri) sem eru á örorkulífeyri einum og sér. Heildartölurnar þarna eru samsvarandi við tölurnar á mynd 4.6. Í seinni hlutanum eru

hins vegar tölur um hve stór hluti hvers aldurshóps fólks á vinnualdri er á einhvers konar lífeyri (örorkulífeyri, snemmtæknum ellilífeyri, sjúkradagpeningum, endurhæfingarlífeyri o.fl.). Sérstaklega fróðlegt er að bera saman útkomu Danmerkur í hvorum hluta. Í þeim fyrri er Danmörk með lægra hlutfall öryrkja en Ísland, í sérhverjum aldurshópi. Það er hins vegar afar ótrúverðugt (með hliðsjón af öðrum tölum t.d. frá OECD og af útgjaldatölum vegna örorkulífeyris). Skýringin á lægri tíðni öryrkja í Danmörku er sú, að margir sem eru skráðir sem öryrkjar á Íslandi eru skráðir á öðrum sviðum velferðarkerfisins í Danmörku, svo sem snemmtæknum ellilífeyri (*förtidspension*), sjúkradagpeningum, endurhæfingarlífeyri, atvinnuleysisbótum eða á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Seinni hluti töflunnar gefur því mun marktækari mynd af fjölda öryrkja og annarra lífeyrisþega, sem hlutfall af fólki á vinnualdri í löndunum. Tíðnin er langhæst í elstu aldurshópunum, 60 ára og eldri, en lækkar svo verulega með aldrinum. Þarna er hins vegar athyglisvert að Ísland er með hærri tíðni í yngstu hópunum (16-39 ára), en lægri tíðni eftir það. Þetta skýrist meðal annars af því að yngra fólk í hinum löndunum, sem er atvinnulaust eða með heilsuvanda og fötlun einhvers konar, er í miklum mæli tekið inn í aðlögunar-, menntunar- og endurhæfingarverkefni mjög snemma. Slíkar aðgerðir voru verulega auknar á síðasta áratug (*activation measures*) í Evrópu og er Ísland á eftir í þeirri þróun, eins og nánar verður greint frá í kafla XI.

Þegar teknar eru saman heildartölurnar um tíðni örorku í víðari og raunhæfari skilningi kemur í ljós að um 6,5% Íslendinga á vinnualdri eru á lífeyri árið 2003, á móti 10,7% í Danmörku, 11,7% í Finnlandi, 10,2% í Noregi og 11,2% í Svíþjóð. Ísland er því með langlægsta hlutfallið af fólki á vinnualdri sem þiggur lífeyri, hvort sem það er örorkulífeyrir eða annar lífeyrir. Þetta er einnig í samræmi við tölur Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar um tíðni örorku í Evrópu, sem fram komu í töflu 4.3.

Þessar niðurstöður benda til að framfærsluþungi Íslendinga vegna örorku og annarra ástæðna þess að fólk er utan vinnumarkaðar sé einungis rúmlega helmingur af því sem er á hinum Norðurlöndunum. Þetta endurspeglar ekki síst þá staðreynd að á Íslandi er ekki réttur fyrir snemmtöku ellilífeyris (*early retirement*) eða millistigslífeyris (*transition pension*) sem tíðkast í öllum hinum norrænu löndunum, sem og í Evrópu. Fólk á aldrinum 55-65 ára sem býr við skerta heilsu eða vinnuslit

ýmiss konar hefur farið á slíkan lífeyri í umtalsverðum mæli í Evrópulöndum á síðustu tveimur til þremur áratugum. Fólki sem hefur verið atvinnulaust í langan tíma og lent í heilsufarsvanda vegna þess hefur einnig oft getað flutt sig af atvinnuleysisbótum yfir á slíkan lífeyri (*early retirement* eða *transition pension*). Fólki í slíkri stöðu fer einkum á örorkulífeyri á Íslandi.

Þessu til viðbótar virðist sem örorkulífeyriskerfið á Íslandi gegni stærra hlutverki en almennt er í velferðarkerfum grannríkjanna á Norðurlöndum og á meginlandi Evrópu. Þar er umtalsverður hluti fólks sem nýtur sjúkradagpeninga vegna langtíma veikinda eða annarra lífeyrisgreiðslna og bóta heldur en örorkulífeyris. Af þeim sökum leggst meira af framfærslubyrði samfélagsins á örorkulífeyriskerfið á Íslandi en almennt er í grannríkjunum. Þetta verður skoðað nánar í næsta hluta kaflans.

4.5. Ofhlaðið örorkulífeyriskerfi á Íslandi?

4.5.1. Minnkandi hlutverk sjúkradagpeninga, atvinnuleysisbóta og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga

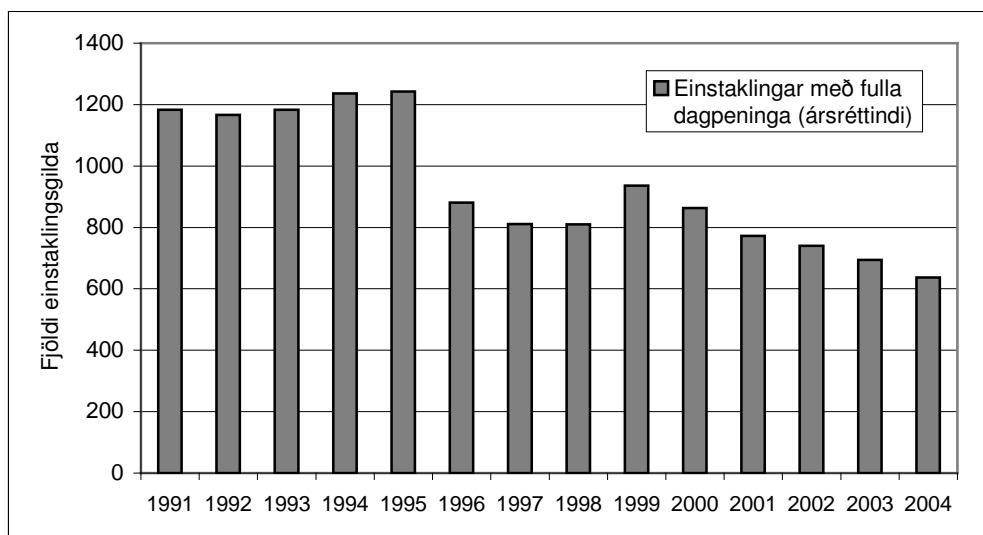
Eins og fram kom í hluta 4.4 hér að framan eru ekki fyrir hendi þættir í lífeyriskerfi Íslendinga sem eru mikið notaðir í nágrenni löndunum, bæði á Norðurlöndum og á meginlandi Evrópu. Þar er til dæmis um að ræða rétt til snemmtöku ellilífeyris. Fólki sem fer í þessa þætti lífeyriskerfanna í nágrenni löndunum myndi að öðru jöfnu fara á örorkulífeyri á Íslandi. Ef allt annað væri með líkum hætti ætti þetta að fela í sér að hlutfall íbúa sem eru á örorkulífeyri á Íslandi ætti að vera hærra en almennt er í hinum löndunum. Svo er þó alls ekki, eins og fram kom í síðasta hluta kaflans.

En það eru fleiri þættir sem einkenna íslenska velferðarkerfið sem eru með öðrum hætti, en það er frekar lítið hlutverk sjúkradagpeningakerfisins hér á landi, sem og lítið hlutverk fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga og atvinnuleysistrygginga. Rannsókn Tryggva Þórs Herbertssonar (2005) sýndi með skýrum hætti að á síðasta áratug hefur orðið vaxandi misræmi í þróun upphæða örorkulífeyris, atvinnuleysisbóta og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga, þannig að örorkulífeyririnn hefur hækkað meira en hinir þættirnir. Þetta á einnig við um sjúkradagpeningana, eins og sýnt verður hér að neðan. Atvinnuleysisbætur voru t.d. jafn háar örorkulífeyri einhleypings árið 1996 en

voru komnar niður fyrir 80% árið 2005. Fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík var lítillega hærrí en örorkulífeyrir einhleypings árið 1996 en er nú árið 2005 að nálgast 70% af lífeyrinum (Tryggvi Þór Herbertsson 2005, bls. 65-66). Að öðru jöfnu ætti þessi þróun að leiða til vaxandi þrýstings fyrir fólk sem er í framfærsluvanda á að komast inn í örorkulífeyriskerfið. Algengast er að talsvert samræmi sé milli þessara bótaflokka í Evrópu, t.d. eru upphæðir atvinnuleysisbóta og örorkulífeyris yfirleitt mjög áþekkar (OECD 2003).

Það er því eðlilegt að spurt sé hvort þetta vaxandi misræmi milli ofangreindra þátta velferðarkerfisins sé ein af skýringunum á auknum fjölda öryrkja á Íslandi á síðasta áratug eða svo? Er það úthugsuð stefna að láta örorkulífeyriskerfið gegna stærra hlutverki eitt og sér en almennt tíðkast í grannríkjunum?

Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins hefur sjúkradagpeningakerfið hér á landi einnig gegnt minnkandi hlutverki við framfærslu langveikra. Flestir sem eru á vinnumarkaði eiga rétt á að halda launum sínum í veikindum, oftast frá einum til þremur mánuðum, eftir lengd starfstíma hjá viðkomandi atvinnurekenda. Eftir það þarf fólk að stóla á sjúkradagpeninga frá Tryggingastofnun ríkisins og/eða takmarkaðan styrk frá sjúkrasjóðum launþegafélaga. Talsverð brögð virðast vera að því að þeir sem leita til Tryggingastofnunar fari á endurhæfingarlífeyri og oft síðan á örorkulífeyri, ef vandinn er viðvarandi.

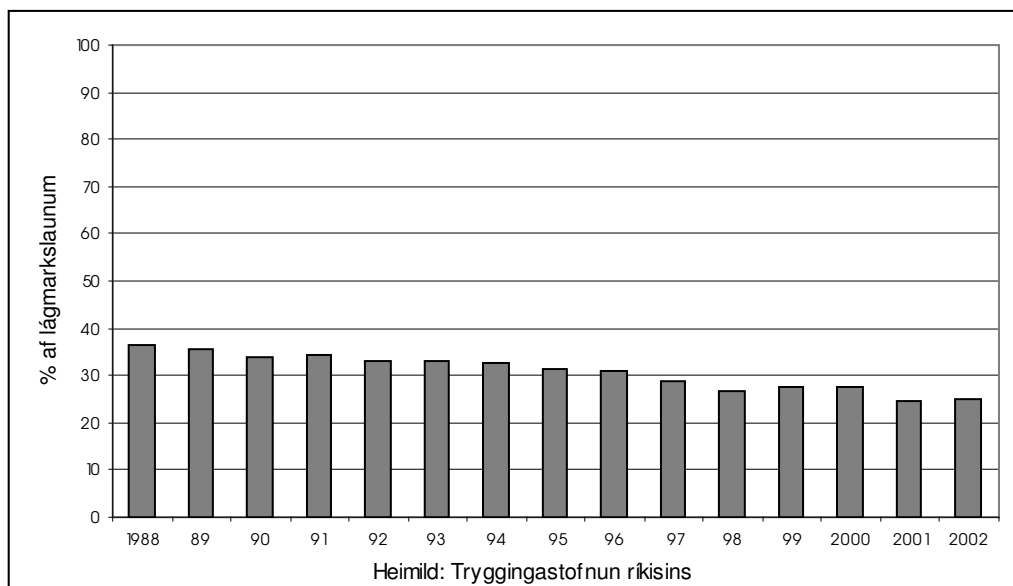


Mynd 4.7: Vísbending um þróun notkunar sjúkradagpeningakerfisins.¹⁹

¹⁹ Heimild: Tryggingastofnun ríkisins. Útgjöldum til sjúkradagpeninga er deilt niður á heilsársnotendur (einstaklingsgildi). Raungildi útgjalda til málaflokksins hefur rýrnað á tímabilinu.

Mynd 4.7 sem byggð er á gögnum frá Tryggingastofnun ríkisins veitir vísbendingar um minnkandi hlutverk sjúkradagpeningakerfisins. Raunfjárveitingar til sjúkradagpeninga hafa farið lækkandi á síðasta áratug og ef fjárveitingunum er deilt niður á réttindi einstaklinga til ársframbærslu á sjúkradagpeningum, eins og gert er á myndinni, má fá vísbendingu um umtalsvert minnkandi hlutverk þessa þáttar velferðarkerfisins, sem getur hafa leitt til vaxandi þrýstings á örorkulífeyriskerfið. Það eitt og sér ætti að hafa haft áhrif til að auka fjölda örorkulífeyrisþega á Íslandi, umfram það sem tíðkast í nágrannalöndunum.

Mynd 4.8 sýnir þetta frá sjónarhóli hvatanna til að sækja í sjúkradagpeninga fyrir þá sem rétt hafa til þess. Myndin sýnir upphæðir sjúkradagpeninga sem hlutfall af lágmarkslaunum verkafólks og hefur það farið frá rúmlega 35% niður í um 25% á tímabilinu frá 1988 til 2002. Það ár voru sjúkradagpeningarnir nálægt 25 þúsund krónum á mánuði, en að auki var veitt smá framlag fyrir hvert barn á framfæri hins langveika. Sjúkradagpeningar eru hvergi annars staðar svo lágir ef litið er þeirra ríkja sem eru álíka hagsæl og Ísland (sjá samanburð réttinda til sjúkradagpeninga/sjúkrabóta í Viðauka I). Þessi upphæð er svo fjarri því sem mögulegt er að framfleyta sér á í íslensku samfélagi að hver sem er hefur haft ríka ástæðu til að leita allra annarra leiða sem færar kunna að vera. Þetta ástand hjá langveikum hefur einnig farið versnandi, eins og myndin ber með sér.



Mynd 4.7: Hlutfall sjúkradagpeninga af lágmarkslaunum verkafólks 1988 til 2002.

Á hinum Norðurlöndunum hefur vinnandi fólk yfirleitt rétt til sjúkradagpeninga sem veitir á bilinu 70-100% af fyrri launum. Í Svíþjóð eru engin tímatak mörg á réttinum en í hinum löndunum nær rétturinn til eins árs (NOSOSKO 2003, bls. 87). Hinar óvenju lágu upphæðir sjúkradagpeninganna í íslenska almannatryggingakerfinu fela þannig í sér að þessum þætti velferðarkerfisins er ætlað lágmarkshlutverk sem hlýtur að leiða til aukins þrýstings á aðrar framfærsluleiðir, svo sem fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og atvinnuleysisbótakerfið, eða þá að það leiði til aukins þrýstings á örorkulífeyriskerfið.

4.5.2. Minnkandi hlutverk sveitarfélaga

Einn möguleiki í íslenska velferðarkerfinu er að langveikir sækir til félagsþjónustu sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð meðan á veikindum stendur. Gögn um ástæður umsókna um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum, t.d. á höfuðborgarsvæðinu, benda hins vegar ekki til að það sé sérlega algengt (sjá t.d. Ársskýrslur Félagsþjónustu Reykjavíkur, ýmis ár). Samanburðartölur um notkun þessa þáttar velferðarkerfisins á Norðurlöndum, eins og sýndar eru í töflu 4.5, benda einnig til að sú leið sé talsvert minna notuð á Íslandi en hefur verið í hinum löndunum.

Tafla 4.5
Fólk sem fær fjárhagsaðstof frá sveitarfélögum
% 16/18 ára og eldri á Norðurlöndum 1990-2001

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
1990	5,8	5,9	2,6	5,5	4,8
1995	4,7	10,9	3,5	5,6	6,6
2000	4,1	8,3	2,6	4,4	4,9
2001	4,0	8,0	2,6	4,2	4,4

Norræna tölfræðihandbókin, ýmis ár

Þannig höfðu um 2,6% Íslendinga á aldrinum 18 ára og eldri fengið slíka aðstoð á Íslandi 1990, á meðan 4,8 til 5,9% fengu hana í hinum löndunum. Þetta hlutfall hækkaði svo 1995, eftir að atvinnuleysi hafði aukist umtalsvert. Hlutur atvinnulausra er almennt tiltölulega stór í umsóknum um fjárhagsaðstoð frá félagsþjónustu sveitarfélaga, enda sveiflast fjöldi slíkra aðstoða mjög náið með fjölda atvinnulausra. Það er ótvíræð vísbending um að upphæð atvinnuleysisbótanna sé undir fátæktarmörkum. Hlutfallið hafði svo lækkað aftur á Íslandi eftir 1995, er dró úr

atvinnuleysi, og var árið 2001 um 2,6% aftur, en á hinum Norðurlöndunum var það frá 4,0% til 8,0.

Þessar upplýsingar geta í senn endurspeglad minni þörf fyrir slíka aðstoð á Íslandi en í hinum löndunum, minni hvata til að leita á þessi mið vegna lágrar upphæðar slíkrar aðstoðar (sbr. Tryggvi Þór Herbertsson 2005), eða einfaldlega að sumir þeirra sem með réttu ættu að vera notendur þessarar þjónustu séu innan örorkulífeyriskerfisins. Starfsmenn Tryggingastofnunar ríkisins hafa í viðtölum bent á að svo kunni að vera. Þetta ástand er hins vegar óheppilegt, þar eð hættan á því að fólk festist í lífeyrisbótakerfinu er meiri eftir að fólk hefur fengið örorkumat. Það er einnig andstætt markmiðum velferðarkerfisins að stefna fólki inn í örorkulífeyriskerfið sem með réttu ætti að fá aðstoð annars staðar.

4.5.3. Almennt um hlutverk örorkulífeyriskerfisins

Þessi umræða snertir einnig atvinnuleysisbótakerfið, þar eð vel þekkt er að talsverður samgangur er milli þess og örorkulífeyriskerfanna í nágrannalöndunum, einkum á meginlandi í Evrópu (OECD 2003, kaflar 4 og 5).

Tafla 4.6
Atvinnuleysi á Norðurlöndum
% af vinnuafla á Norðurlöndum 1995-2003

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
1990	8,8	3,4	1,8	5,2	1,6
1995	7,0	15,5	4,9	4,9	7,7
2000	4,6	9,8	2,3	3,4	4,7
2002	4,7	9,2	3,3	3,9	4,0
2003	5,5	9,1	3,4	4,5	4,9

NOSOSKO 1998 og 2004

Almennt hefur verið mun minna atvinnuleysi á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum, allt frá lokum seinni heimsstyrjaldar. Eins og tafla 4.6 sýnir var umfang atvinnuleysis hér á landi svipað og í Noregi árið 1995, en frá 1992 til 1995 jókst atvinnuleysi á Íslandi langt umfram það sem almennt hafði áður verið. Í Svíþjóð og Danmörku var það nokkuð hærra og mun hærra í Finnlandi, sem átti við verulegt atvinnuleysisvandamál að stríða eftir 1990. Kannanir á atvinnuþátttöku og atvinnuleysi á Íslandi sýna oft heldur hærra atvinnuleysisstig en tölur um skráningu atvinnuleysis, sem tengjast notkun atvinnuleysisbóta. Þegar kannanatölur eru hærri getur það verið vísbending

um að atvinnulaust fólk sé algerlega án framfærsluaðstoðar frá velferðarkerfinu eða njóti framfærslu frá örðum þáttum kerfisins, þ.m.t. örorkulífeyrskerfinu. Þetta frávík er þó almennt lítið á Íslandi og verða tengsl atvinnuleysis og örorku könnuð nánar í kaflanum um atvinnuástand og tíðni örorku.

Að lokum skoðum við í töflu 4.7 útgjaldagreiningu vegna örorkulífeyris, sjúkradagpeninga og atvinnuleysisbóta, þ.e. þeirra þátta velferðarkerfisins sem ætla má að víxlist oft eða tengist með flæði skjólstæðinga milli kerfanna. Gögnin í töflu 4.7 gefa vísbendingar um kostnað vegna örorku í ólíkum löndum en ekki síður er hér beint sjónum að mismunandi vægi þessara þriggja þátta velferðarkerfisins.

Ef við skoðum Ísland fyrst þá má sjá að hér á landi var varið 1,5% af vergri landsframleiðslu til örorkulífeyris þetta árið á meðan útgjöld vegna sjúkradagpeninga voru aðeins 0,1% af landsframleiðslu og útgjöld vegna atvinnuleysisbóta voru 0,4% af landsframleiðslu. Útgjöld Íslands vegna örorkulífeyris voru nálægt meðaltali OECD-ríkjanna þetta árið en útgjöld vegna sjúkradagpeninga voru einungis um einn sjötti af meðaltali ríkjanna allra og útgjöld vegna atvinnuleysisbóta voru innan við helming af meðaltali landanna. Norðmenn vörðu um 1,5% þjóðarframleiðslu til sjúkradagpeninga, Svíar 1,1%, Danir 0,7% og Finnar 0,4%. Athyglisvert er því hversu miklu meira þessar frændþjóðir okkar verja til sjúkradagpeningakerfa sinna. Hér er hlutur atvinnulífsins auðvitað stór en hlutur almannatryggingakerfisins er klárlega mjög lítil.

Löndunum í töflunni er raðað eftir samanlögðum útgjöldum þeirra til þessara þriggja þátta velferðarmálanna (dálkur 4 í töflunni). Ísland er þar í sjöunda neðsta sæti, þ.e. með óvenju lítil útgjöld vegna þessara samanlögðu málaflokka. Þær þjóðir sem eru fyrir neðan okkur eru Kanada og Bandaríkin, sem þekkt eru fyrir að verja litlum fjármunum til slíkra málaflokka. Einnig eru Japanir þarna, en þeir leggja þessa tegund útgjalda á fyrirtækin í miklum mæli og loks eru þjóðir sem eru með óvenju vanþróuð velferðarkerfi, eins og Tyrkland, Kórea og Mexíkó. Í efstu sætunum eru hins vegar Holland og skandinavísku þjóðirnar, auk Póllands sem hefur haft óvenju mikinn fjölda öryrkja. Athyglisvert er að í Svíþjóð átti að færa örorkulífeyrisþega alfarið yfir á sjúkradagpeningakerfið 2003, sem sýnir enn frekar tengsl þessara þátta velferðarkerfisins.

Tafla 4.7

Útgjöld vegna örorkulífeyris, sjúkradagpeninga og atvinnuleysisbóta
% af VLF 1998. OECD-ríkin

	Örorku- lífeyrir	Sjúkra- dagpeningar	Atvinnuleysis- bætur	Samtals
Holland	2,4	1,0	2,6	6,0
Danmörk	1,8	0,7	3,4	5,8
Finnland	2,8	0,4	2,6	5,8
Pólland	4,0	1,2	0,6	5,7
Svíþjóð	2,1	1,1	1,9	5,2
Noregur	2,8	1,5	0,5	4,8
Belgía	1,3	0,4	2,5	4,1
Spánn	1,3	0,9	1,5	3,8
Nýja Sjáland	1,0	1,2	1,6	3,8
Slóvakía	2,0	1,2	0,6	3,8
Sviss	2,2	0,5	1,0	3,7
Frakkland	0,9	0,5	1,8	3,2
Írland	0,7	0,7	1,7	3,1
Portúgal	1,9	0,5	0,8	3,1
Bretland	2,6	0,1	0,3	3,1
Lúxemborg	1,8	0,7	0,5	3,1
Austurríki	1,9	0,2	0,9	3,0
Tékkland	1,7	0,9	0,2	2,8
Þýskaland	1,0	0,3	1,3	2,7
Grikkland	1,1	0,8	0,5	2,4
Ítalía	1,0	0,7	0,7	2,4
Ástralía	1,2	0,0	1,1	2,4
Ísland	1,5	0,1	0,4	2,0
Kanada	0,5	0,1	1,0	1,5
Bandaríkin	0,9	0,2	0,2	1,3
Japan	0,3	0,1	0,5	0,9
Tyrkland	0,2	0,0	0,6	0,9
Kórea	0,1	a	0,2	0,3
Mexíkó	0,0	a	0,0	0,0
Meðaltal	1,5	0,6	1,1	3,1

Heimild: OECD (2002), *Society at a Glance*.

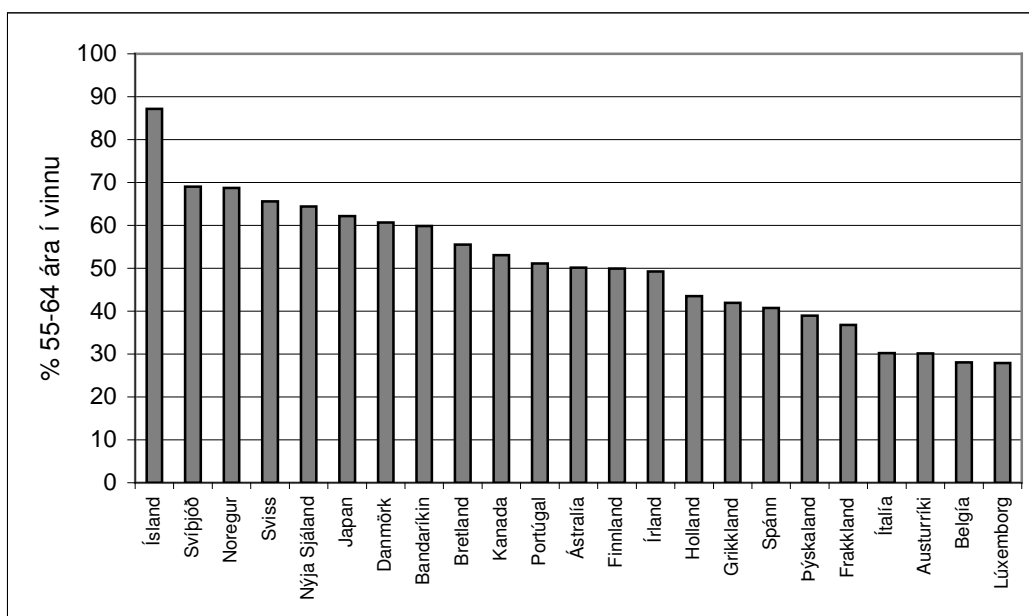
Í framhaldi af ofangreindri umræðu um stórt hlutverk örorkulífeyriskerfisins á Íslandi virðist ljóst af þessari útgjaldagreiningu að örorkulífeyriskerfið býr við talsverðan þrýsting um að gegna stóru hlutverki, stærra en almennt er í nágrennalöndunum. Þar gegna sjúkradagpeningakerfin, félagsþjónusta sveitarfélaga, atvinnuleysistryggingar og endurhæfingarkerfin mun stærra hlutverki sem leggst með meiri þunga á örorkulífeyriskerfið hér á landi. Þrátt fyrir þetta stærra hlutverk hér á landi eru öryrkjar sem hlutfall fólks á vinnualdri með minna móti á Íslandi en almennt er í

Evrópu. Það bendir til að vandamálin sem leiða til fjölgunar örorkulífeyrisþega séu þrátt fyrir allt minni á Íslandi en í þessum nágrannalöndum. Vegna hins óvenju stóra hlutverks sem örorkulífeyriskerfinu er ætlað í íslenska velferðarkerfinu ættu Íslendingar að öðru jöfnu að vera tiltölulega ofarlega á lista þjóða um fjölda öryrkja. Fjölgun öryrkja á Íslandi á síðasta áratug breytir ekki þessari niðurstöðu.

V. Virkni þjóða á vinnumarkaði

5.1. Atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 55-64 ára

Eins og fram hefur komið er algengt á Vesturlöndum að fólk hafi í auknum mæli farið út af vinnumarkaði áður en það hefur náð lögbundnum lífeyristökualdri ellilífeyristrygginga. Í sumum löndum hefur þetta verið afleiðing stefnu stjórnvalda sem hafa viljað rýma til á vinnumarkaði fyrir ungu atvinnulausu fólki, en atvinnuleysi þess hefur víða í Evrópu verið mikið vandamál, einkum eftir 1980. Þessi þróun hefur haft mikla þýðingu fyrir örorkulífeyriskerfin því sums staðar hafa þau tekið við hluta þessa fólks, þ.e. eldra fólki sem hefur fengið örorkumat vegna versnandi heilsufars er fylgir hærri aldri.



Mynd 5.1: Atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 55-64 ára. OECD-ríkin 2003.

Á Íslandi er almennt ekki fyrir hendi réttur til töku lífeyris fyrir 67 ára aldur, nema þá í örorkulífeyriskerfinu (einstaka frávík eru frá reglunni, svo sem réttur sjómanna til að hætta fyrir og 95 ára regla opinberra starfsmanna). Mikið framboð starfa á Íslandi kann að hafa haft þau áhrif hér að ekki hefur þótt ástæða til að bjóða upp á rétt til snemmtöku lífeyris. Mynd 5.1 sýnir að atvinnuþátttaka fólks á þeim aldri (55-64 ára) sem hefur streymt út af vinnumörkuðum margra Evrópuríkja á síðustu áratugum er

óvenju mikil hér á landi, í reynd langt umfram það sem tíðkast í öðrum vestrænum þjóðfélögum.

Það er því óhætt að segja að eldri kynslóðirnar í íslenska þjóðfélaginu séu óvenju virkar í vinnu. Þær þjóðir sem helst nálgast okkur í þessu eru Svíar og Norðmenn. Það er athyglisvert vegna þess að almennt eru þær þjóðir báðar taldar gera nokkuð vel við öryrkja, sem ætti þá að öðru jöfnu að freista fleiri til að fara út af vinnumarkaði og á örorkulífeyri. Þessi niðurstaða fyrir frændþjóðir okkar er hins vegar í góðu samræmi við þá staðreynd að atvinnuþátttaka í skandinavísku velferðarríkjunum er afar mikil almennt séð. Danir eru einnig ofarlega á þessum lista, en Finnar sem hafa búið við mesta atvinnuleysisvandann á Norðurlöndum eru neðar.

Svisslendingar, Nýsjálendingar og Japanir eru næstir í röðinni með vinnuþátttöku fólks á aldrinum 55-64 ára, þá koma Bandaríkjamenn, Bretar og Kanadamenn. Þjóðirnar tvær í Norður Ameríku þykja báðar setja þegnum sínum miklar skorður við notkun örorkulífeyris og snemmtekinna eftirlauna (Myles 1996), en Bretar eru hins vegar með tiltölulega marga á örorkulífeyri.

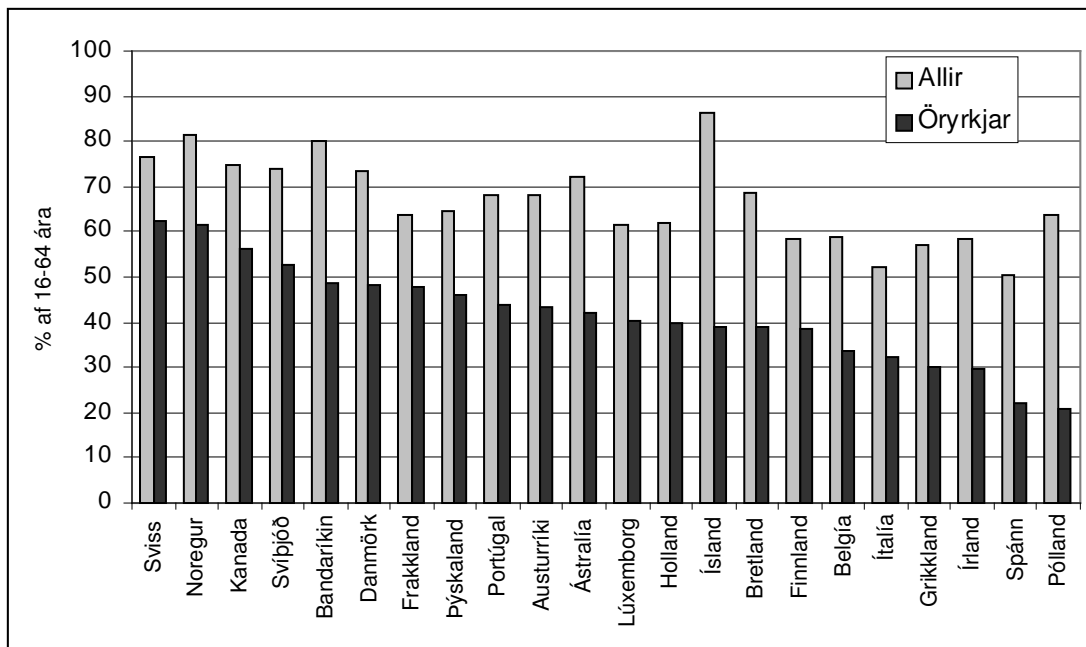
Ef við berum okkur Íslendinga saman við frændþjóðirnar á Norðurlöndum hvað snertir virkni fólks í atvinnulífinu almennt, þá segja vinnumarkaðskannanir fyrir árið 2003 að um 13% fólks á aldrinum 16-64 ára sé utan vinnumarkaðar á Íslandi þegar samsvarandi hlutfall var frá 21-26% í hinum norrænu löndunum (NOSOSKO 2004, bls.75). Vinnuvirkni fólks á Íslandi er því óvenju mikil. Framfærslubyrði íslenska lífeyriskerfisins er að sama skapi óvenju lítil, samanborið við aðrar vestrænar þjóðir.

5.2. Atvinnuþátttaka öryrkja

Mynd 5.2 sýnir hins vegar í hvaða mæli öryrkjar sjálfir taka þátt í atvinnulífinu, sem er mikilvægur þáttur í allri stefnumótun í örorkumálum samtímans. Gögnin eru frá OECD fyrir árið 1999. Byggt er á svörum úr spurningakönnun (þ.e. víðri skilgreiningu á örorku).

Eins og við er að búast er vinnuþátttaka öryrkja alls staðar minni en hjá borgurunum almennt. Þó er athyglisvert hversu mismunandi vinnuþátttakan er. Hæst er hún um 60% hjá Svisslendingum og Norðmönnum, síðan koma Kanadamenn og

Svíar, Danir, Bandaríkjamenn, Frakkar og Þjóðverjar. Misjafnar ástæður kunna að vera að baki þessari miklu atvinnuþátttöku öryrkja í viðkomandi löndum. Í Bandaríkjunum gæti líklega meira lágra lífeyrisbóta og þröngra skilyrða fyrir bótarétti, þ.e. fleiri öryrkjar þrýstast út á vinnumarkaðinn. Stjórnvöld í Bandaríkjunum reyndu að ná slíkum áhrifum með svokölluðum “workfare” aðgerðum á tíunda áratugnum með talsverðum árangri, þó ýmsir hafi gert þær athugasemdir við stefnuna að hagur margra öryrkja og einstæðra mæðra, sem aðgerðirnar beindust sérstaklega gegn, hafi oft versnað (Cowling 2004). Í Skandinavíu og sumum Evrópulöndum er í senn beitt stuðningsaðgerðum og hvötum sem miða að sama markmiði með jákvæðari leiðum fyrir kjör öryrkja (Zeitlin og Trubeck 2003; OECD Employment Outlook 2003).

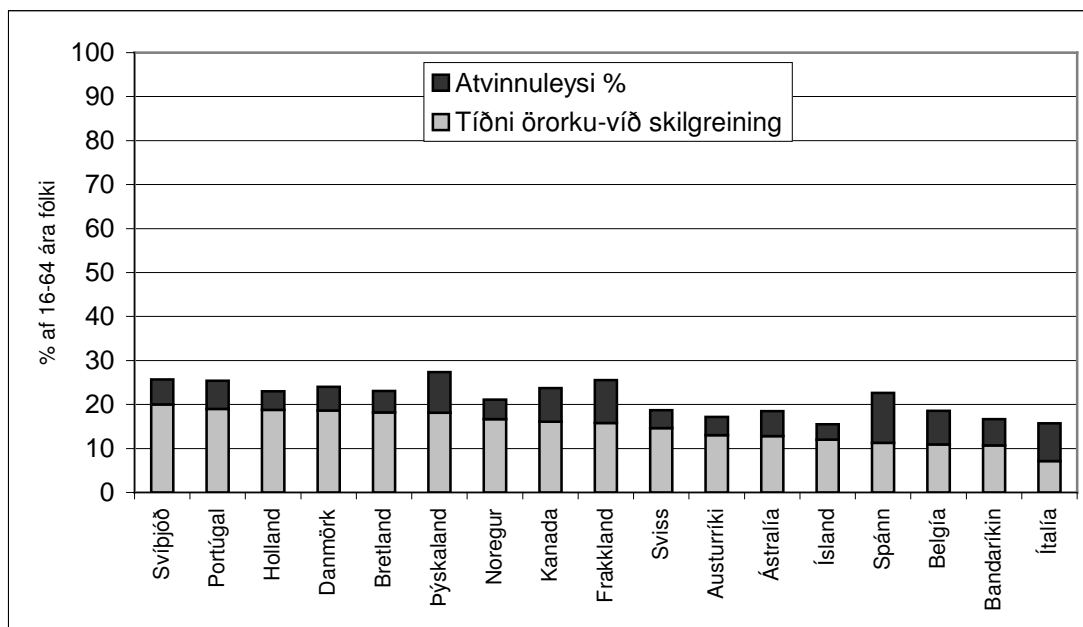


Mynd 5.2: Atvinnuþátttaka allra á vinnualdri og öryrkja samanborin. OECD-ríkin 1999. Hlutfall af fólki á aldrinum 16-64 ára.

Minnst er vinnuþátttaka öryrkja meðal þjóðanna við Miðjarðarhaf sem hafa frekar vanþróuð velferðarkerfi, einnig hjá Írum, Ítölum og Belgum. Þá hafa Finnar frekar lága tíðni vinnuþátttöku öryrkja, en Finnar hafa búið við langvarandi atvinnuleysisvanda og framboð starfa því ekki hagstætt fyrir öryrkja þar í landi.

Íslendingar teljast vera með tæplega 38% vinnuþátttöku meðal öryrkja. Sú tala fékkst úr skýrslu Þjóðhagsstofnunar frá 1999.²⁰ Þar kemur fram að 37,8% öryrkja hafi haft atvinnutekjur á árinu 1997. Þetta er lágt miðað við hina almennt háu vinnuþátttöku á Íslandi og einnig miðað við vinnuþátttöku öryrkja í þeim löndum sem efst eru á blaði á mynd 5.2. Líklegt er að þessi niðurstaða fyrir Ísland sé vegna þess að ekki hafi verið beitt nægilega miklum og öflugum stuðningsaðgerðum við atvinnuþátttöku fatlaðra og öryrkja hér á landi, enn sem komið er. Þetta verður skoðað nánar í köflunum um útgjöld til örorkumála og um virkniaukandi aðgerðir og starfsendurhæfingu.

Að lokum er hér sýnd enn ein vísbendingin um mikla virkni í vinnu og lága tíðni örorku og atvinnuleysis saman, á mynd 5.3.



Mynd 5.3: Umfang örorku og atvinnuleysis samanlagt.²¹

Flestar vísbendingar eru á þann veg að Íslendingar hafi einna minnsta byrði af bæði atvinnuleysi og örorku í samfélagi Evrópuríkjanna.

Þrátt fyrir mikla vinnuþátttöku á Íslandi, lítið atvinnuleysi samanborið við aðrar vestrænar þjóðir og frekar lága tíðni örorku í samfélaginu, er ástæða til að kanna nánar samband atvinnuástands og örorku hér á landi. Vísbendingar eru um að breytt

²⁰ “Skýrsla forsætisráðherra um stöðu, aðbúnað og kjör öryrkja” - þingskjal 1136 á 123. lögjafarþingi.

²¹ Örorka er hér metin samkvæmt kannanagögnum OECD (tölur fyrir Ísland eru áætlaðar út frá reglulegum mun sem almennt er á fjölda örorkulífeyrisþega og tíðni sem fæst úr könnunum í Evrópu).

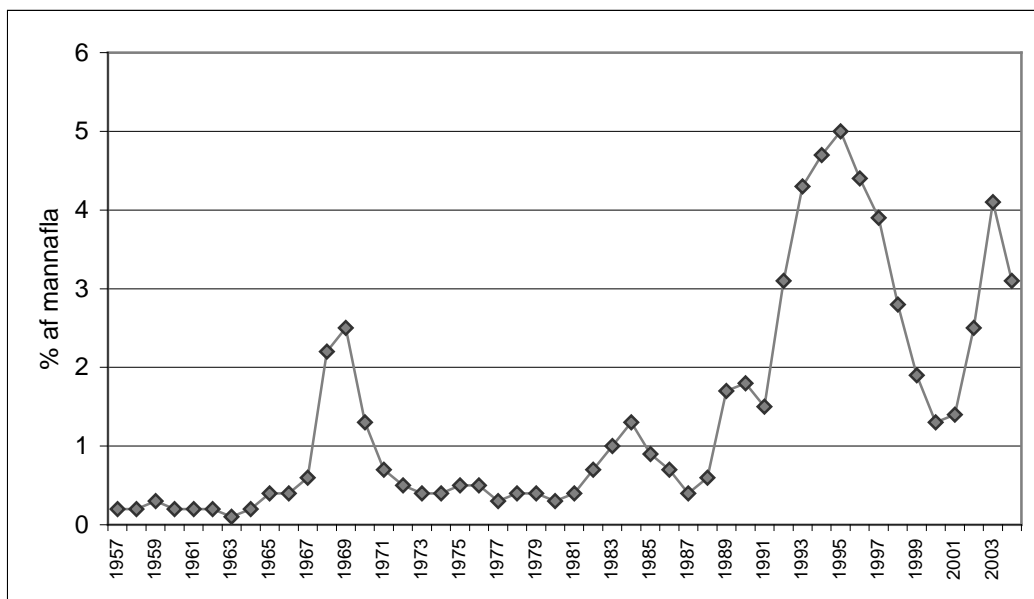
ástand á íslenska vinnumarkaðinum, aukið atvinnuleysi og aukið álag í vinnu, hafi haft umtalsverð áhrif á fjölgun öryrkja á Íslandi á síðasta áratug. Þetta er viðfangsefni næsta kafla.

VI. Atvinnuástand og örorka – náið samband

6.1. Aukin áhrif atvinnuleysis

Árið 2004 birti höfundur þessarar skýrslu, ásamt Sigurði Thorlacius og Sigurjóni Stefánssyni, grein um tengsl milli atvinnuleysis og nýgengis örorku á Íslandi 1992-2003 í *Læknablaðinu*.²² Þar voru í fyrsta sinn hér á landi sýndar sterkar vísbendingar um að atvinnuástand gæti haft mikið með umfang örorku í landinu að gera. Sterkt samband var milli nýgengis örorku (fjölda nýskráðra öryrkja sem hlutfall af aldurshópi) og atvinnuleysis, sem var mjög breytilegt á tíunda áratugnum.

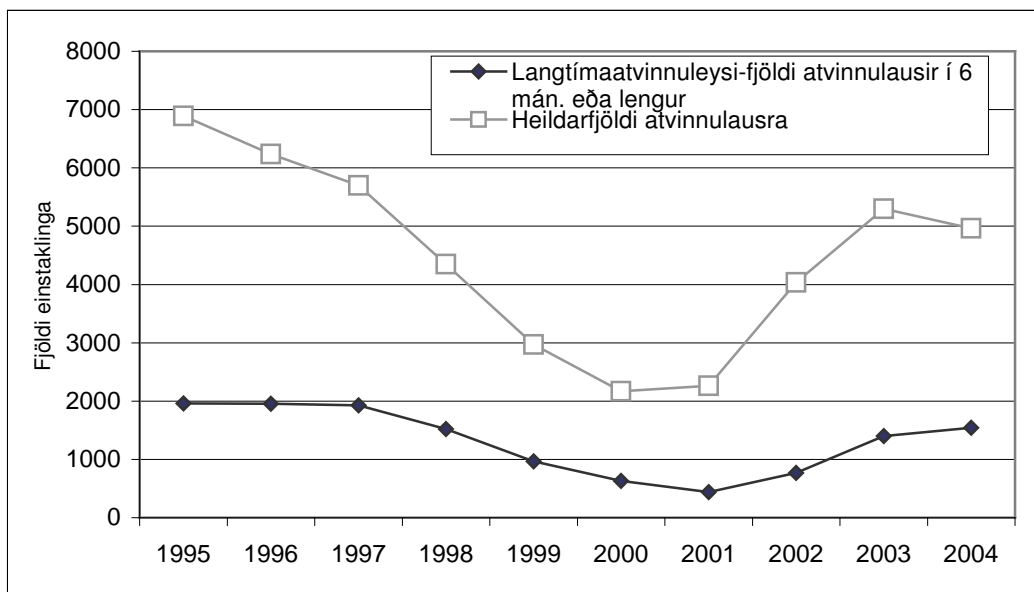
Í þessum kafla er þessari rannsókn frá 2004 fylgt nánar eftir. Mynd 6.1 sýnir þróun atvinnuleysis á Íslandi í langtíma samhengi, frá 1957 til 2004. Það sem er sláandi við myndina er að á tíunda áratugnum fer atvinnuleysi hér á landi algerlega á nýtt og meira en þrefalt hærra stig en verið hafði lengst af á eftirstríðsárunum.



Mynd 6.1: Atvinnuleysi á Íslandi, 1957 til 2004.
Skráð atvinnuleysi sem hlutfall af mannafla.

²² Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson (2004), "Tengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku á Íslandi 1992-2003", *Læknablaðið* 2004; 90: 833-6.

Atvinnuleysi hafði yfirleitt áður verið aðeins til mjög skamms tíma í senn. Það var einkum í efnahagsþrengingunum eftir hrun síldarstofnsins árið 1968-9 og síðan í þrengingunum 1983-4 sem atvinnuleysið jókst að ráði, en þessir toppar voru langt undir því sem varð ríkjandi á tíunda áratugnum. Annað sem einkennir þróunina eftir 1990 er að sveiflur eru tiltölulega miklar. Það skapar kjörin tækifæri til að rannsaka áhrif atvinnuleysisins á tíðni örorku. Mest var atvinnuleysis frá 1992-5, þá lækkaði það aftur en þó ekki jafn langt niður og venjulegt var á eftirstríðsárunum. Síðan jókst atvinnuleysið aftur eftir 2001, með afgerandi sveiflu 2002-4. Á árinu 2005 hefur það svo aftur lækkað umtalsvert.

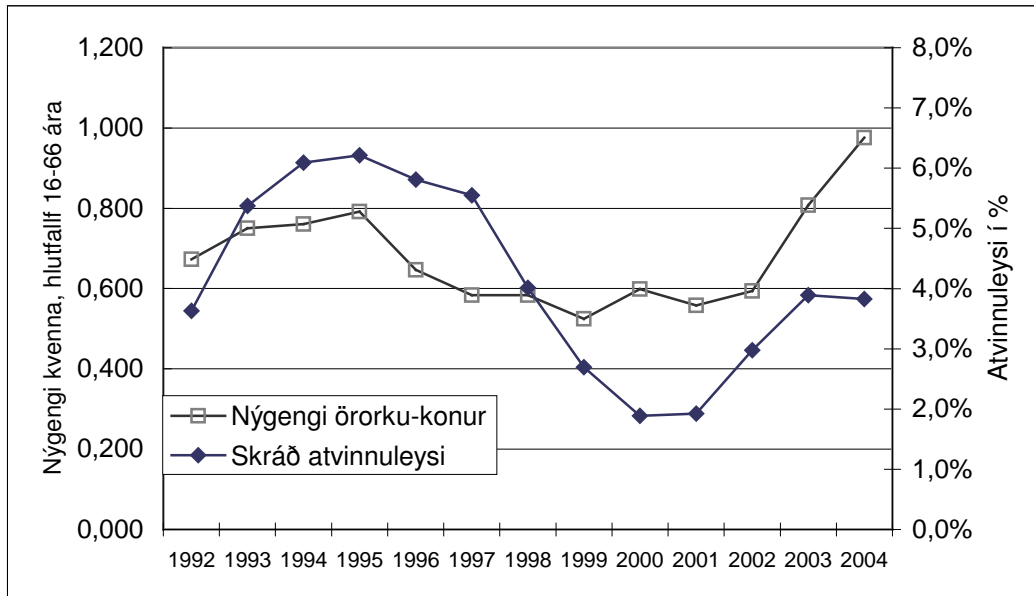


Mynd 6.2: Samband milli heildarfjölda atvinnulausra og langtímaatvinnuleysis 1995-2004.

Mynd 6.2 sýnir að nokkuð beint samband er milli heildarumfangs atvinnuleysis og umfangs langtíma atvinnuleysis. Það er mikilvægt vegna þess að langtíma atvinnuleysi er almennt talið tengjast verra heilsufarsástandi, bæði líkamlegu og andlegu (Guðbjörg Andrea Jónsdóttir og Stefán Ólafsson 1993; Halvorsen 1994, Jahoda 1982). Eins og myndir 6.1 og 6.2 sýna glögglega höfum við á tíunda áratugnum og fram til 2004 tvö tímabil herra stigs atvinnuleysis og þar með talið langtíma atvinnuleysis, með tímabili í millum þar sem tíðnin er markvert lægri.

Það er því nærtækt að spyrja hvernig þessar sveiflur í atvinnuleysisreynslunni hafi tengst eða ekki tengst fjölgun öryrkja hér á landi. Atvinnuleysisreynsla þessara

ára var jafnframt óvenju mikil í sögu þjóðarinnar. Vísbendingar um mögulegt orsakasamband má sjá á myndum 6.3 til 6.5.

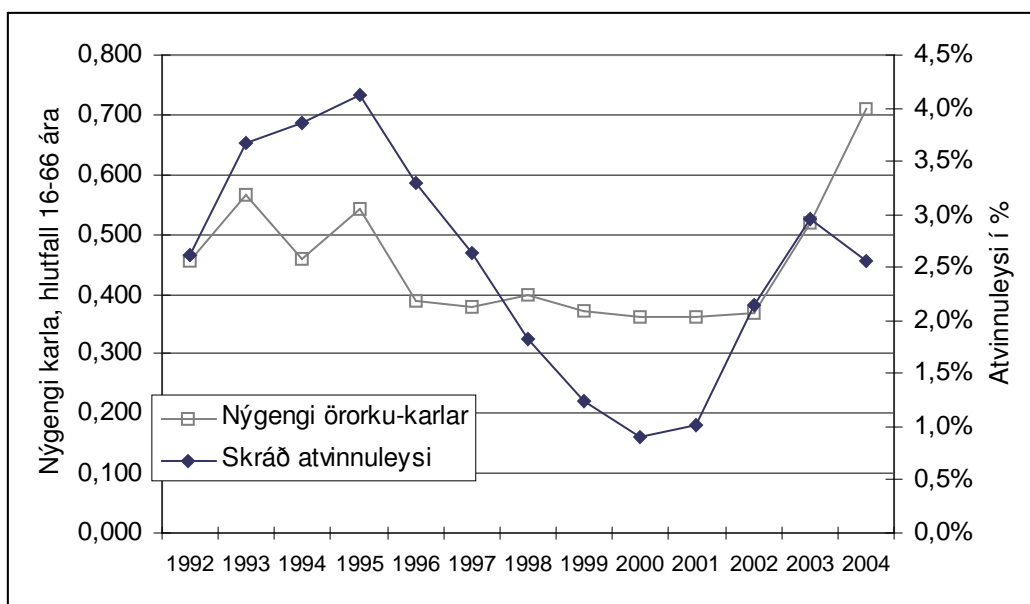


Mynd 6.3: Samband nýgengis örorðu (50-75%) og atvinnuleysis hjá konum.

Áður var fram komið að fjölgun öryrkja á Íslandi hefur ekki verið jöfn og sígandi, heldur komið í bylgjum. Það er einkum mikilvægt að skoða tengsl nýgengisins við ytri þætti í þjóðfélagsaðstæðunum því sá þáttur fjölgunarinnar sem einungis tengist venjulegri fólksfjölgun er reglulegri. Þannig er einmitt á myndinni sýnt hlutfallslegt nýgengi örorðu (fjöldi nýrra öryrkja sem hlutfall fólks á vinnualdri) og til samanburðar tíðni atvinnuleysis (sem hlutfall af fólki á vinnumarkaði). Hér ná gögnin til 2004 en í fyrri grein sem vísað var til í byrjun kaflans náðu gögnin til 2003.

Eins og sjá má er mikil fylgni milli þessara þátta og góð regla í sambandinu. Nýgengi örorðu eykst markvert á báðum atvinnuleysisskeiðum (1992-1995 og 2002-2004). Hins vegar vekur athygli að tíðni nýgengisins lækkar ekki jafn mikið á milli 1999 og 2001 og ætla hefði mátt. Þar kann að hafa skipt máli að árið 1999 var tekinn í notkun nýr örorðumatsstaðall sem virðist hafa haft þau áhrif að úr neitunum á umsóknum um örorðumat dró í fyrstu (Tryggvi Þór Herbertsson 2005, bls. 99). Einnig varð tilfærsla frá örorðumatsreglugerðum (50-65% örorða) til örorðulífeyrisþega (full örorða, 75%), eins og sýnt var í kafla IV hér að framan. Þessi breyting á örorðumatsreglunum kann því að hafa haft tímabundin áhrif til aukningar á nýgengi

örorku á þessum tíma (1999-2001). Óvíst er hvort breytingin hefur varanleg áhrif til að setja tíðni örorku á hærra stig en áður var.



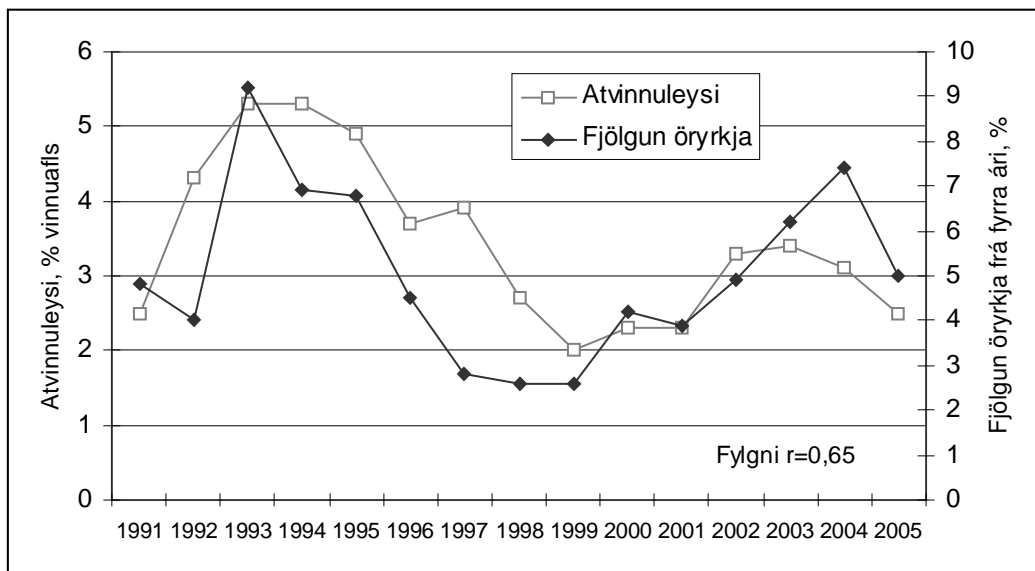
Mynd 6.4: Samband nýgensis örorku (50-75%) og atvinnuleysis hjá körlum.

Mynd 6.4 sýnir svo sama samband fyrir karla og eru niðurstöðurnar svipaðar þó smá frávik séu í sveiflunum. Á árinu 2004 er markverð lækkun atvinnuleysisstigs, sérstaklega hjá körlum. Sveiflan niður á við á sér ekki samsvörun í tíðni nýgensis örorku á því ári. Hins vegar er þegar komið fram á fyrstu átta mánuðum ársins 2005 að nýskráðum karlkyns öryrkjum hefur fækkað og úr fjölgun nýrra kvenna á örorkuskrá hefur einnig dregið. Þarna er því um tímatöf að ræða í sambandinu.²³ Reglan er engu að síður svo mikil að ljóst virðist að draga megi þá ályktun, að aukning atvinnuleysis sé líkleg til að leiða til markverðrar aukningar á tíðni örorku á Íslandi. Vísbendingarnar frá 2005 eru um að nýgengið stefni aftur niður á við í kjölfar minnkandi atvinnuleysis. Þetta samband er reyndar þekkt frá öðrum löndum (OECD, Employment Outlook 2003 og Jobs Study 1994; Högelund 2002; European Foundation-Linking Welfare and Work, 1999).²⁴

Mynd 6.5 sýnir loks heildstæðari framsetningu á sambandinu, en þar er skoðað samband atvinnuástands (umfangs atvinnuleysis) og heildarfjölgunar allra

²³ Sjá frétt um tíðni nýgensis örorku á heimasíðu Tryggingastofnunar ríkisins, www.tr.is, í ágúst 2005.

öryrkja. Byggt er á atvinnuleysisismælingum vinnumarkaðskannana²⁵ og heildarfjölgunin er önnur mæling en nýgengið (viðbætur öryrkja á hverju ári). Styrkur heildarfjölgunartalnanna er sá, að þær ná bæði til nýgengis og útstreymis af örorkuskrá. Þær sýna því nettó fjölgun allra öryrkja. Eins og myndin sýnir er mjög gott samband milli þessara þátta á myndinni, ívið reglulegra en á myndum 6.3 og 6.4.



Mynd 6.5: Samband milli atvinnuleysis og heildarfjölgunar öryrkja.

Á myndinni hefur einnig verið tekið tillit til þróunarinnar á árinu 2005, eins og hún hefur birst fram til september mánaðar. Fylgnin í sambandinu er um 0,65, sem er allmikið. Það eru því sterkar vísbendingar fyrir hendi um mögulegt orsakasamband milli umfangs atvinnuleysis og örorku á Íslandi.

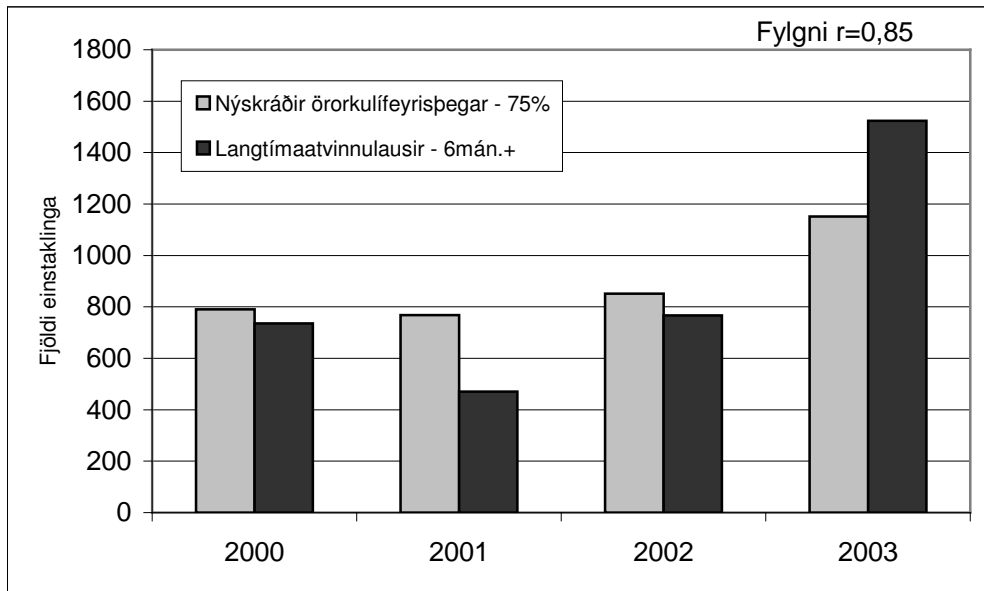
Til að fá nánari mynd af þætti langtímaatvinnuleysis í aukningu örorku er á mynd 6.6 sýnt samband milli fjölgunar örorkulífeyrisþega af báðum kynjum og fjölda langtímaatvinnulausra, á uppsveiflu atvinnuleysisins frá 2001 til 2003.

Fjöldi langtímaatvinnulausra jókst markvert frá 2001 til 2003 og fjöldi nýskráðra örorkulífeyrisþega fylgdi í kjölfarið, þó ekki alveg jafn ört. Tíðni örorkulífeyrisþeganna jókst hins vegar örar en atvinnuleysið á árinu 2004, sem bendir

²⁴ Reynsla Finna eftir 1990 þegar atvinnuleysi jókst verulega var einmitt sú, að tíðni örorku jókst sömuleiðis. Þegar atvinnuleysið minnkaði eftir 1995 lækkaði tíðni örorku aftur (sjá umfjöllun um nýgengi örorku í kafla IV).

²⁵ Gögnin um atvinnuleysi á myndum 6.3 og 6.4 voru skráð atvinnuleysi, sem hreyfist aðeins með öðrum hætti en gögn vinnumarkaðskannana um atvinnuleysi. Það er því gagnlegt að nota báðar gerðir gagna, bæði um atvinnuleysið og um fjölgun öryrkja.

aftur til að töf sé í sambandinu, eins og eðlilegt má telja. Fylgni milli þessarra þátta á tímabilinu frá 2000 til 2003 er 0,85 (Pearson fylgni) sem er til vitnis um mjög sterkt samband.



Mynd 6.6: Fjöldi langtímaatvinnulausra (í 6 mánuði eða lengur) og nýskráningar örorkulífeyrisþega (75% örorka).

Það virðist því ljóst að aukið atvinnuleysi á tíunda áratugnum og frá 2001 til 2003 hafi tengst aukinni tíðni nýskráninga á örorkulífeyrisþegum og einnig nettófjölgun öryrkja. Þó fylgnin sanni ekki að um orsakasamband sé að ræða má telja það afar líklegt, þó aðrir þættir geti einnig komið við sögu.

6.2. Aukið álag á vinnumarkaði

Söguleg umskipti á íslenska vinnumarkaðinum á tíunda áratugnum hafa skapað nýtt ástand sem að öllum líkindum hefur leitt til aukinna líkinda á að fólk lendi í örorku. Atvinnuleysisáhættan skapar auðvitað út af fyrir sig aukið álag á fólk, ekki síst þá sem standa höllum fæti á vinnumarkaði, til dæmis vegna lakrar heilsu eða hamlana ýmiss konar. Þrengri vinnumarkaður getur komið með meiri þunga niður á þeim sem voru líklegri fyrir til að vera með heilsufarsannmarka, sem geta greitt þeim leið í gegnum örorkumat við atvinnumissi eða reynslu af langtíma atvinnuleysi.

En aukið álag getur einnig komið fram með öðrum hætti. Á tíunda áratugnum urðu breytingar á íslenskum vinnumarkaði, meðal annars sem viðbrögð við efnahagslegri stöðnun frá 1988 til 1994. Stjórnun breyttist og aukin áhersla var lögð á sparnað í mannahaldi og aukna samkeppnishæfni með endurskipulagningu rekstrar í átt til aukinnar hagkvæmni (Árelía Guðmundsdóttir 2001; Ingi Rúnar Eðvarðsson 2003). Á þessu tímabili urðu erlendar stjórnunaraðferðir, svo sem gæðastjórnun, endurgerð starfsferla (Re-engineering work), fækkun starfsliðs (Downsizing), og fleiri aðferðir algengar á íslenskum vinnustöðum. Með beitingu þeirra var lögð aukin áhersla á aukna hagkvæmni, aukna framleiðni og að ná sama árangri með færri starfsmönnum en áður hafði tíðkast. Hærra stig atvinnuleysis en áður hafði þekkt á Íslandi var ein af afleiðingum þessa. Þessar breytingar á starfs- og stjórnunarháttum leiddu augljóslega til aukins álags á vinnustöðum.

Tafla 6.1
 Álag á vinnumarkaði
 Vísbendingar úr spurningakönnun 2003

A. Hefur vinnuálag þitt aukist eða minnkað á síðastliðnum 12 mánuðum?

	Aukist	Staðið í stað	Minnkað
Niðurstaða:	44,3%	45,0%	10,7%

B. Hversu mikið eða lítið er vinnuálag þitt?

	Mikið	Hvorki né	Lítið
Niðurstaða	70,5%	23,2%	6,3%

Heimild: Gallup - Að kaupa sér tíma, október 2003 (www.hgj.is).

Almennt er talið á Vesturlöndum að álag á vinnumarkaði hafi aukist vegna aukinnar samkeppni í umhverfi hnattvæðingar (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson 2005). Þetta á engu að síður við hér á landi, þar eð sömu þjóðfélagsumhverfisþátta gætir hér í miklum mæli. Gögnin í töflu 6.1 styðja það einnig. Þau eru úr spurningakönnu sem gerð var af Gallup fyrir verkefnið Hið gullna jafnvægi (milli fjölskyldulífs og atvinnulífs). Könnunin mælir meðal annars mat svarenda á því hvort álag hafi aukist, staðið í stað eða minnkað á síðustu 12 mánuðum (frá 2002 til 2003). Niðurstaðar er afgerandi því um 44% segja álag hafa aukist, 45% staðið í stað og tæp 11% segja það

hafa minnkað. Heildarniðurstaðan er aukið álag fyrir fjórum sinnum fleiri en segja það hafa minnkað.

Árið 2002-2003 var tími aukins atvinnuleysis á Íslandi þannig að könnunin mælir ekki síður áhrif aukins atvinnuleysis í þjóðfélagsumhverfinu. Þetta eru því sterkar vísbendingar um að aukins álags gæti á þessum tíma. Ekki eru til kannanagögn er mæla þetta á fyrri hluta tíunda áratugarins en líklegt verður að teljast að aukning atvinnuleysis og breyttir stjórnunarhættir á þeim tíma hafi leitt til aukins álags á almenna starfsmenn og stjórnendur. Slíkt ástand er sérstaklega líklegt til að koma illa við þá sem hafa veikari stöðu á vinnumarkaði, til dæmis vegna fötlunar, heilsufarshamlana eða örorku (EF 2003, kafli 5).

Erlendar rannsóknir benda til að ofangreind áhrif séu algengir fylgifiskar atvinnuleysis og aukins álags á vinnustöðum. Shields og Wheatley (2001) sýna yfirlit um nýlegar rannsóknir á neikvæðum áhrifum atvinnuleysis á heilsufar, sem almennt samkomulag virðist vera um í rannsóknarsamfélaginu (EF 2003, bls. 21). Vinnuslys og slæm vinnuskilyrði hafa einnig áhrif á örorkulíkur, ekki síst hjá verkafólki í iðnaðargreinum. P. Askenazy (2001) fann mikla fylgni milli upptöku vinnuskipulagsaðferða er auka sveigjanleika og álag í Bandaríkjunum og heilsufars starfsmanna. Gæðastjórnun og aðrar ofangreindar stjórnunar- og skipulagsaðferðir virðast hafa neikvæð tengsl við vinnuslys og heilsuástand, ekki síst andlegt heilsufar (streitu, kvíða o.fl.). Sambærilegar rannsóknir hafa sýnt svipaðar niðurstöður í löndum Evrópusambandsins (EF 1999a). Þessi þróun til aukins álags í atvinnulífinu er einnig hugsanlega tengd mikilli aukningu örorku vegna andlegra sjúkdóma ýmiss konar, sem orðið hefur vart í mörgum vestrænum samfélögum á síðustu árum.

Það eru því fyrir hendi sterkar vísbendingar um að atvinnuleysi og aukið álag á vinnumarkaði hafi haft þau áhrif að auka tíðni örorku á Íslandi, til skemmri eða lengri tíma. Áhrifin virðast vera mun sterkari þegar atvinnuleysi er meira.

VII. Þjóðfélagshópagreining öryrkja á Íslandi

Almennt er samsetning öryrkja á Íslandi eftir þjóðfélagshópum áþekk því sem er algengast í öðrum vestrænum þjóðfélögum. Þó er kynjamunur hér frekar mikill, líkt og á hinum Norðurlöndunum og í Bretlandi, þar sem eru borgararéttindakerfi sem færa konum rétt til örorkulífeyris í sama mæli og körlum. Slíkt tíðkast ekki í þeim löndum sem binda réttinn við atvinnuþátttöku, eins og algengast er í löndunum á meginlandi Evrópu. Hér voru 7,7% kvenna á aldrinum 16-66 ára á örorkulífeyri árið 2000 á meðan hlutfall karla var 4,8%.

Tafla 7.1
Örorkulífeyrisþegar
Skipting eftir kyni og aldri á árinu 2004

Aldur	Hlutfall af íbúafjölda á viðkomandi aldursbili	
	Karlar	Konur
16 - 19 ára	1,2%	1,1%
20 - 24 ára	2,1%	1,9%
25 - 29 ára	2,4%	3,3%
30 - 34 ára	2,6%	4,3%
35 - 39 ára	3,7%	6,4%
40 - 44 ára	5,0%	8,0%
45 - 49 ára	6,1%	9,1%
50 - 54 ára	6,4%	10,9%
55 - 59 ára	8,4%	14,2%
60 - 64 ára	12,3%	21,1%
65 - 66 ára	15,6%	26,4%
Samtals 16 - 66 ára	4,8%	7,7%
Fjöldi	4.709	7.302

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Tíðni örorku eykst jafnt og þétt með aldri, eins og algengt er í öðrum löndum, en samt er tíðnin í eldri aldurshópunum markvert minni á Íslandi en í OECD-ríkjunum almennt. Hér eru nálægt tveir af hverjum þremur öryrkjum 45 ára og eldri en meðaltal 19 OECD-ríkja var árið 1999 um 76%. Þar sem tíðni örorku 45 ára og eldri er hæst eru um og yfir 9 af hverjum tíu öryrkjum á þessum aldri, en það er til dæmis í Austurríki, Þýskalandi, Ítalíu, Mexíkó, Portúgal og Spáni. Lægst er hlutfallið hins

vegar í Sviss og Ástralíu, auk Íslands sem býr við hvað minnsta örorku eldri aldurshópanna sem eru á vinnumarkaðsaldri (16-64/66 ára) (OECD 2003, bls. 79).

Á hinn bóginn virðist sem hlutfall öryrkja í yngri aldurshópunum sé frekar hátt á Íslandi, samanborið við hin OECD-ríkin (OECD 2003 bls. 80). Í töflu 7.2 má sjá hvernig þetta er hjá norrænu þjóðunum árið 2003.

Tafla 7.2
Aldurskipting örorkulífeyrisþega í 4 norrænum löndum, árið 2004

	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
16-19 ára	0,3	1,2	0,6	1,0
20-29	1,4	3,0	1,3	1,6
30-39	2,6	4,8	3,4	3,3
40-49	5,4	7,1	8,3	7,8
50-59	14,6	10,0	18,6	16,2
60-64	29,9	17,0	35,2	29,8
Alls 16-64 ára	7,8	6,2	9,5	8,9

Heimild: NOSOSKO 2005. Sambærilegar tölur fyrir Danmörku vantar.

Upp að 39 ára aldrinum er hlutfall Íslands hærra en hinna norrænu þjóðanna í töflunni, en eftir það er tíðni örorku mun hærra hjá hinum þjóðunum, þó svo allir þeir sem fara snemma á eftirlaun séu ekki meðtaldir í þessum gögnum. Þetta hærra hlutfall ungra öryrkja á Íslandi hefur verið túlkað sem vísbending um að ungum öryrkjum fjölgi meira á Íslandi en í hinum norrænu löndunum. Það fær hins vegar ekki staðist eins og við sýndum í töflu 4.1. Ungum öryrkjum á aldrinum 16-19 ára beinlínis fækkaði milli 1990 og 2002.

Hins vegar er munur á löndunum nú á dögum sem felst einkum í því að ungir öryrkjar eru í mun meiri mæli virkjaðir í starfsendurhæfingu og atvinnuþátttöku með stuðningi á hinum Norðurlöndunum en á Íslandi (sjá nánar um það í kafla 11). Slíkar aðgerðir til stuðnings atvinnu- og annarri samfélagsþátttöku gera það að verkum að umtalsverður hluti ungra öryrkja í þessum löndum stundar launaða vinnu eða telst á öðrum vettvangi velferðarkerfisins en örorkulífeyriskerfinu (t.d. í starfsendurhæfingaráætlunum eða á sjúkradagpeningum). Þarna sér því frekar merki þess að Ísland sé heldur á eftir í útfærslu aðgerða til að auka atvinnuþátttöku og endurhæfingu ungra öryrkja en að þeir séu svo miklu fleiri á Íslandi en annars staðar.

Í töflu 7.3 má sjá skiptingu öryrkja eftir hjúskaparstöðu. Þar kemur fram að öryrkjar sem eru í hjúskap eða sambúð eru nokkuð minni hluti en er meðal

Þjóðarinnar almennt, ólíkt því sem er almennt í Evrópusambandslöndum. Margir myndu þó líklega halda að þessi munur væri jafnvel meiri, þ.e. að mun færri öryrkjar séu í sambúð eða hjúskap. Í þessu sambandi ber að gæta þess að meðalaldur öryrkja er talsvert hærri en þjóðarinnar almennt og því eðlilegt að hlutfall hjúskapar- og sambúðarfólks meðal þeirra sé herra, ef allt annað væri jafnt. Því má ætla að ef staðlað væri fyrir aldri væri sambúðar- og hjúskapartíðni öryrkja enn lægri en meðal þjóðarinnar almennt.

Tafla 7.3
Hjúskaparstaða öryrkja og þjóðarinnar 18 ára og eldri

	Öryrkjar	Þjóðin
Í hjúskap eða sambúð	42%	61,2
Einhleypir	58%	38,8
Alls	100%	100%

Heimildir: Álit nefndar um samspil almannatrygginga, lífeyrissjóða og skatta 2001 og Hagstofa Íslands, Landshagir.

Í ljósi þess að um 42% heildarhóps öryrkja er í hjúskap eða sambúð er það einnig athyglisvert að þegar litið er á nýskráða öryrkja þá virðist mun algengara að þeir séu í sambúð og hjúskap en heildarhópurinn, eða um tveir af hverjum þremur, samkvæmt könnun meðal nýskráðra öryrkja sem gerð var árið 1996 (Stefán Ólafsson og Sigurður Thorlacius 1997). Það bendir til að hlutur fjölskyldufólks í hópi öryrkja sé mjög vaxandi. Það er eðlilegt þegar þess er gætt að flestir verða öryrkjar eftir veikindi eða slys sem henda þá á meðan þeir eru á vinnualdri og þar að auki fjölgar öryrkjum á aldrinum 40-55 ára örast. Um 28% öryrkja árið 1999 voru með barn á framfæri sínu. Þessi atriði undirstrika að stærstur hluti öryrkja hér á landi lifir “venjulegu” fjölskyldulífi. Þó vantar líklega mikið upp á að tillit sé tekið til þessa í umræðum um stöðu og hagi öryrkja og skiptir þetta miklu máli fyrir það sjónarmið að öryrkjar séu meðhöndlaðir eins og hverjir aðrir þjóðfélagsþegnar, bæði réttindalega og hvað markmið og þjónustu snertir (Brynhildur G. Flóvenz 2004 og Rannveig Traustadóttir 1998).

Á Íslandi líkt og annars staðar á Vesturlöndum er menntastig nýskráðra öryrkja hins vegar talsvert lægra að meðaltali en hjá þjóðinni almennt, eins og sjá má á töflu 7.4.

Tafla 7.4
Menntun nýskráðra öryrkja og þjóðarinnar 18 ára og eldri
Menntun lokið. Könnun 1997.

	Öryrkjar	Þjóðin
Grunnskóli eða minna	56,1	35,0
Starfsnám styttra	14,2	12,4
Iðnnám	15,0	20,1
Bóklegt framhaldsnám	9,8	16,3
Háskólanám	4,9	16,2
Alls	100%	100%

Heimildir: Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson 2001a.

Um 56% öryrkja eru með grunnskólanám eða minna á mótí um 35% þjóðarinnar. Heldur fleiri öryrkjar eru með styttra starfsnám en er hjá þjóðinni allri en um 15% eru með iðnnám á mótí um 20% hjá þjóðinni. Það er svo einkum í bóklegu framhaldsnámi og háskólanámi sem öryrkjar eru með markvert lægra hlutfall en er meðal þjóðarinnar.

Í þessum mun á menntunarstigi gætir meðal annars þess að öryrkjar eru eldri að jafnaði en þjóðin (eldri aldurshópar þjóðarinnar hafa almennt lægra menntunarstig en þeir yngri). Einnig gætir hér þess að sumir öryrkjar eiga erfitt með nám af heilsufars- eða fötlunarástæðum og vegna þess að í skólakerfinu annað hvort bjóðast ekki valkostir sem henta þeim eða þá að ekki er tekið nægilega mikið tillit til sérþarfa þeirra við kennslu og aðbúnað (EF 2003, kafli 12).

Mun stærri hluti öryrkja ætti að geta stundað bóklegt framhaldsnámi og nám á háskólastigi en gera það nú á dögum. Það virðist því ljóst að Íslendingar geta gert mikið átak til framfara á þessu sviði á allra næstu árum.

Tafla 7.5 sýnir svo loks starfsgreinaskiptingu nýskráðra öryrkja ásamt samanburði við starfsgreinaskiptingu þjóðarinnar allrar.

Líkt og hjá öðrum vestrænum þjóðum koma öryrkjar að stærri hluta úr starfsstéttum verkafólks, bænda og sjómanna. Að sama skapi er hlutfall öryrkja sem koma úr hærri stéttum, þ.e. stjórnendum og sérfræðingum talsvert lægra.

Tafla 7.5
Starf nýskráðra öryrkja og þjóðarinnar 18 ára og eldri
Aðalstarf eftir að menntun lauk. Könnun 1997.

	Öryrkjar	Þjóðin
Stjórnendur	0,9	8,2
Sérfræðingar	4,2	11,0
Tæknar og skrifstofufólk	15,3	13,8
Þjónustu- og afgreiðslustörf	18,3	17,1
Iðnaðarfólk	11,5	11,3
Verkafólk	28,5	17,4
Bændur og sjómenn	15,7	6,1
Ekki í launavinnu	5,6	15,1
Alls	100%	100%

Heimildir: Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson 2001a.

Þessi munur á starfsstéttasamsetningu öryrkja og þjóðarinnar allrar endurspeglar meiri áhættur í lífi fólks í þessum lægri stéttum þar sem starfsskilyrði eru áhættusamari og kjör lakari, en lök kjör fara yfirleitt í öðrum löndum saman við meiri áhættu á að lenda í veikindum, slysum eða öðrum áföllum sem geta leitt til örorku á starfsferlinum. Þetta endurspeglar oft hina margþættu og stigverkandi áhættu sem fylgir lakari kjörum og störfum í samfélaginu (Wagstaff 2002; Rahkonen o.fl. 2002; Lindholm o.fl. 2001).

VIII. Geðræn vandamál: Hinar nýju orsakir örorku

Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson, Stefán Ólafsson og Vilhjálmm Rafnsson (2001) könnuðu algengi örorku árin 1976 og 1996 og birtu niðurstöðurnar í Lækna blaðinu. Þar kom meðal annars fram að heildartíðni (algengi) örorku (50-75%, þ.e. allra öryrkja) árið 1976 var 5,1% en árið 1996 var það 5,7%. Árið 1996 hafði tíðnin hækkað talsvert árin 1992 til 1995, eins og sýnt var í kafla 4 hér að framan. Í ljósi umræðu undanfarinna mánaða er athyglisvert að tíðnin skuli vera þetta lítið frábrugðin 1996 og var 1976. Til frekari samanburðar má einnig benda á að Stefán Guðnason kannaði tíðni örorku árið 1962 og var það þá 4,7% allra á vinnualdri (16-66 ára).

Á heildina lítið er aukning örorkutíðninnar því lítil á þessum síðustu áratugum. En hins vegar hefur örorkustyrkþegum (50-65% öryrkjum) fækkað á tímabilinu um leið og örorkulífeyrisþegum (með 75% eða meiri örorku) hefur fjölgað. Það hefur líka verið að gerast fram á síðustu ár, þ.e. eftir 1996, eins og sýnt var í kafla 4.

Tafla 8.1
Örorkulíkur 1976 og 1996,
flokkaðar eftir sjúkdómaflokkum ICD. Aldursstaðlað.

Sjúkdómar:	Konur		Karlar	
	Staðlað áhættu- hlutfall	95% marktækni (öryggismörk)	Staðlað áhættu- hlutfall	95% marktækni (öryggismörk)
Smitsjúkdómar	0,08	(0,05;0,11)	0,08	(0,06;0,12)
Illkynja æxli (krabbamein)	1,23	(0,99;1,53)	3,61	(2,44;5,33)
Innkirtla-, næringar- og efnaskiptasjúkdómar	1,00	(0,79;1,26)	1,76	(1,29;2,47)
Geð- og atferlisraskanir	1,09	(1,00;1,18)	1,19	(1,08;1,31)
Sjúkdómar í taugakerfi og skynfærum	0,99	(0,87;1,13)	0,82	(0,70;0,96)
Hjarta- og æðasjúkdómar	0,77	(0,68;0,87)	0,67	(0,58;0,77)
Sjúkdómar í öndunarfærum	1,14	(0,92;1,41)	1,32	(1,04;1,67)
Sjúkdómar í meltingarfærum	0,33	(0,24;0,44)	0,40	(0,27;0,61)
Sjúkdómar í húð	3,16	(2,05;4,87)	5,62	(3,13;10,09)
Stoðkerfissjúkdómar	1,20	(1,09;1,31)	0,97	(0,87;1,09)
Meðfæddar vanskapanir	1,57	(1,24;1,99)	1,70	(1,29;2,24)
Áverkar, eitranir o.fl.	1,25	(1,02;1,53)	0,69	(0,56;0,86)
Annað	0,50	(0,41;0,61)	0,86	(0,65;1,12)
Allir sjúkdómar samtals	0,95	(0,91;0,99)	0,93	(0,89;0,99)

Heimild: Sigurður Thorlacius, Sigurjón Stefánsson, Stefán Ólafsson og Vilhjálmm Rafnsson (2001b), bls. 208.

Það fyrsta sem er athyglisvert við töfluna eru heildarniðurstöðurnar fyrir alla sjúkdóma samtals, en þær eru að líkurnar á að fólk fengi örorku vegna þessarra sjúkdóma eru minni árið 1996 en var árið 1976, þ.e. aldursstaðlaða áhættuhlutfallið er 0,95 fyrir konur en 0,93 fyrir karla. Sú tiltölulega litla fjölgun örorku sem varð milli 1976 og 1996 var því einkum vegna breyttrar aldurssamsetningar og fjölgunar þjóðarinnar.

Í þessu samhengi er fróðlegt að skoð nánar töflu 8.1 sem sýnir aldursstöðluð áhættuhlutföll (*standardized risk ratio*) einstakra sjúkdóma eða örorkuflokka, þar sem áhættan árið 1996 er borin saman við áhættuna 1976. Þegar áhættuhlutfallið í töflunni er 1,0 er áhættan sú sama 1996 og hún var 1976, ef hlutfallið er hærra en 1,0 er hún aukin, en minni ef hlutfallið er minna en 1,0. Einnig eru sýnd 95% öryggismörk í töflunni (efri og neðri mörk) og má túlka þau þannig að þegar bæði efri og neðri mörkin eru sömu megin við töluna 1 er áhættuhlutfallið tölfræðilega marktækt á 5% stigi, þ.e. meira en 95% líkur eru á að útkoman sé áreiðanleg.

En lítum á áhætturnar af einstökum sjúkdómum 1996 samanborið við 1976. Áhættan af smitsjúkdómum hefur stórlega minnkað, einnig af sjúkdómum í meltingarfærum og af hjarta- og æðasjúkdómum, hjá báðum kynjum. Hjá körlum hefur áhættan af sjúkdómum í taugakerfi og skynfærum og af áverkum og eitrunum einnig minnkað á tímabilinu. Aukin áhætta er af húðsjúkdómum hjá báðum kynjum, og hjá körlum er aukin áhætta af krabbameini og innkirtla-, næringar- og efnaskiptasjúkdómum. Meðfæddar vanskapanir eru lítillega algengari hjá báðum kynjum en að öðru leyti eru áhættuhlutföllin lítið breytt. Smá aukning er á áhættu af geðrænum sjúkdómum hjá körlum en hverfandi hjá konum.

Í framhaldi af þessari greiningu er gagnlegt að skoða þróunina á síðasta áratug eða svo. Tafla 8.2 sýnir gögn um hlutfallslega skiptingu fyrstu orsakar örorku, annars vegar árið 1992 og hins vegar 2004, ásamt hlutfallsbreytingu milli áranna. Þar er mest afgerandi hversu mikil aukning hefur orðið á tíðni örorku vegna geð- og atferlisraskana. Hjá konum jókst hlutur þess flokks úr 15% örorkutilfella í 28,7% og hjá körlum fór hlutfallið úr 17,8% í 37,8%. Þetta er afar mikil aukning hjá báðum kynjum og meira en tvöföldun hjá körlum.

Tíðni örorku vegna krabbameins hefur lækkað hvað mest hjá báðum kynjum en tíðni vegna hjarta- og æðasjúkdóma lækkaði enn meira hjá körlum, úr 24,9% í 10,7%. Að öðru leyti eru frekar litlar breytingar á tíðni örorku.

Tafla 8.2
Aðalorsök örorku hjá öryrkjum (50-75%), 1992 og 2004
Hlutfallsleg skipting fyrstu orsakar örorku og % breytingar

	-----Konur-----			-----Karlar-----		
	1992	2004	Breyting	1992	2004	Breyting
Illkynja krabbamein	13,1	7,4	-5,6	14,5	5,8	-8,6
Innkirtla- og efnaskiptasjúkd.	3,7	1,5	-2,2	1,3	2,7	1,3
Geð- og atferlisraskanir	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 öndunarferum	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, eitranir	4,9	5,3	0,4	5,7	8,7	2,9
Annað	11,7	5,4	-6,2	6,7	5,8	-0,9

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Þessi mikla aukning á tíðni örorku vegna geðrænna vandamála kallar á sérstaka skýringu, ekki síst í ljósi þess að engin slík breyting varð á tímabilinu frá 1976 til 1996. Það er því stórt nýmæli síðasta áratugar að örorka vegna geðrænna vandamála hafi aukist jafn mikið og raun ber vitni.

En hvernig hefur þessu verið háttað í öðrum vestrænum þjóðfélögum? Algengt er í OECD ríkjunum að um fjórðungur til þriðjungur öryrkja (bæði af heildarhópi og nýgengishópi) sé með örorkumat vegna geðrænna vandamála. Í löndum sem OECD hefur gögn um nýgengi örorku frá fyrir árið 1999 voru um 32% nýskráðra með örorku vegna geðrænna vandamála. Þessi hópur hefur verið að stækka eftir 1990 svo markvert þykir. Tölurnar fyrir Ísland eru því heldur lægri en þessar tölur frá grannríkjunum á Vesturlöndum, en aukningin síðustu árin færir okkur nær meðaltali þeirra. Helstu skýringar á aukningunni sem koma úr rannsóknum OECD eru eftirfarandi (OECD 2003, kafli 4; einnig EF 2003, bls. 25-27):

1. Almennigur er nú á dögum fúsari að leita lækninga eða aðstoðar vegna geðrænna vandamála en áður var, þegar slík mál voru meiri feimnismál og

dulin í samfélaginu. Þetta telja OECD menn að sé m.a. stutt af mikilli fjölgun geðlækna og meðferðarráðgjafa ýmiss konar.

2. Ný greiningartækni er einnig talin hafa lagt sitt að mörkum til að auðvelda greiningu geðsjúkdóma.
3. Aukið álag og auknar kröfur á vinnumarkaði eru enn fremur taldar auka líkur á geðrænum vandamálum og streitutengdum sjúkdómum. Þessu tengt er langtímaatvinnuleysi sem sýnt virðist að eykur líkur á geðrænum vandamálum.
4. Aukinn óstöðugleiki í fjölskyldugerð hagsælu ríkjanna, skilnaðir og fjölgun einstæðra mæðra, geta enn fremur stuðlað að auknum geðrænum vandamálum.
5. Loks er almennt svo að geðræn vandamál koma fram í yngri aldurshópum en önnur form örorku og má því búast við enn frekari fjölgun öryrkja vegna geðraskana í framtíðinni.

Það er því ljóst að þessi verulega aukni hlutur örorku vegna geðrænna vandamála er tilkominn vegna breytts hugarfars gagnvart andlegum kvillum og betri þjónustu við fjölskyldur sem hafa glímt við slík vandamál. Þessari breytingu má líkja við vakningu, sem hér á landi hefur einnig komið fram í stofnun og eflingu félagsstarfs á sviðinu. Áður var einangrun og útskýfun oft hlutskipti fólks sem glímdi við geðræn vandamál. Ekki var hirt um að leita örorkumats eða þjónustu í þeim mæli sem í dag þykir eðlilegt. Starfsendurhæfing er til dæmis afar mikilvægur þáttur á þessu sviði, sem þarf að efla mikið. Aukning þessa þáttar örorkumálanna hér á landi er því í takti við þróunina í grannríkjunum, nema hvað hún virðist hafa komið heldur seinna hér á landi. Búast má við að eftir að hlutur geðrænna vandamála hefur náð meðaltali grannríkjanna þá muni draga aftur úr fjölgun öryrkja af þessum sökum.

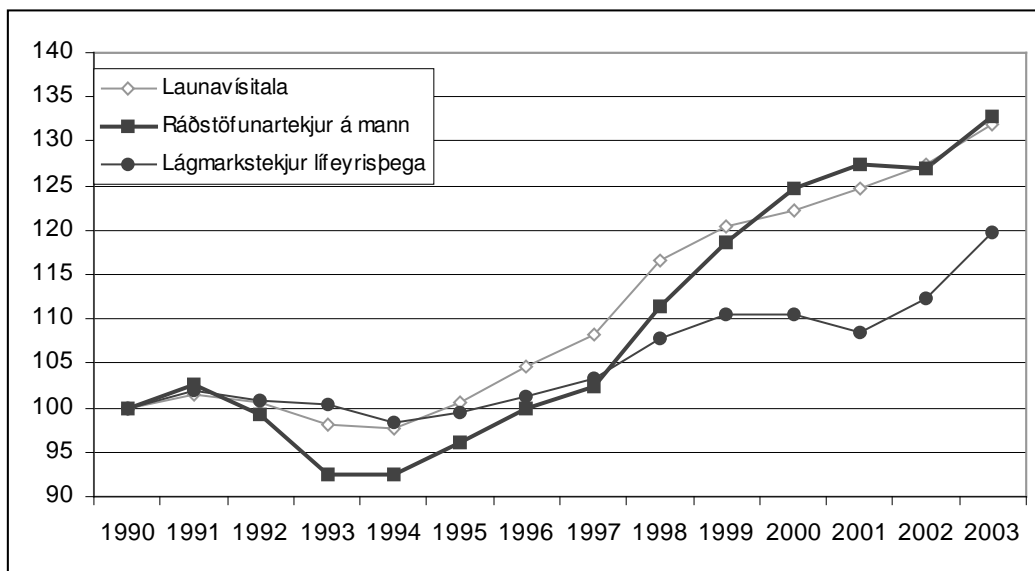
Ætla má að tilkoma örorku vegna geðrænna vandamála eigi stóran þátt í að auka tíðni örorku hér á landi frá 5,7% fólks á vinnualdri árið 1996 í um 6,2% árið 2003.

IX. Hagur öryrkja

10.1. Þróun lífeyrisgreiðslna og launa á vinnumarkaði

Umfjöllun um hag öryrkja á Íslandi er skipt í fimm hluta. Í þeim fyrsta er einkum fjallað um þróun tekna öryrkja í samanburði við þróunina á almennum vinnumarkaði. Í næsta er beinni umfjöllun um mun á tekjum öryrkja og annarra þjóðfélagshópa, þá eru sýnd gögn um samsetningu tekna öryrkja og svo er umfjöllun um skattbyrði öryrkja og breytingar hennar á síðustu árum. Loks er samanburður á tekjum öryrkja á Íslandi og í öðrum vestrænum þjóðfélögum.

Hvernig lífeyrir og aðrar tekjur öryrkja hafa haldið í við þróun tekna á vinnumarkaði skiptir auðvitað margvíslegu og miklu máli. Það snertir auðvitað stöðu öryrkja í samanburði við aðra í góðærinu sem ríkt hefur frá um 1995, en það skiptir einnig máli fyrir mat á þeirri tilgátu að fjölgun öryrkja megi að stórum hluta rekja til þess að kjör öryrkja hafi batnað umtalsvert og séu þar með orðin mjög freistandi fyrir marga sem ella gætu stundað launaða vinnu á vinnumarkaði (Tryggvi Þór Herbertsson 2005).

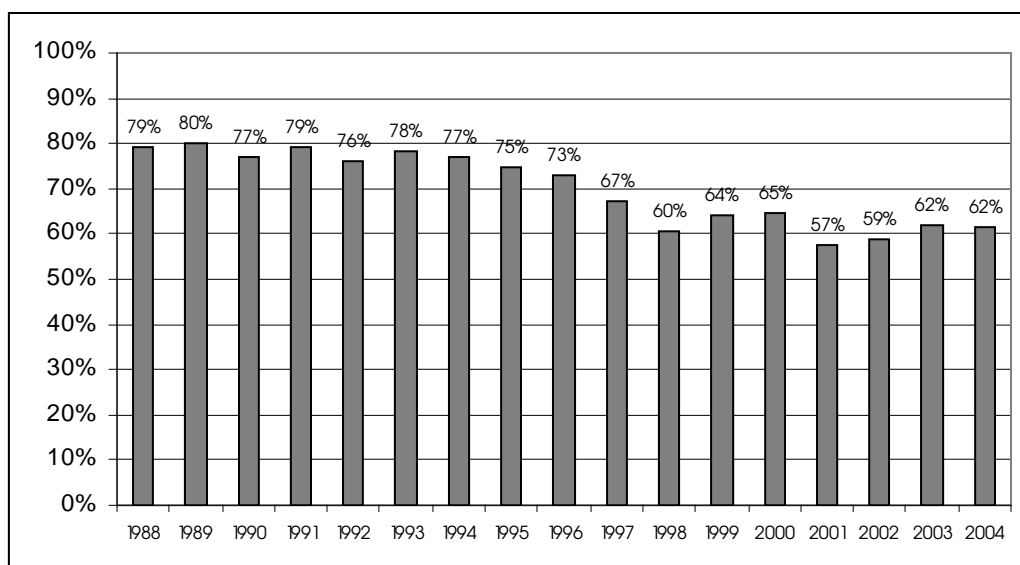


Mynd 9.1: Þróun lágmarkslífeyrisgreiðslna frá TR, ráðstöfunartekna á mann í samfélaginu og launavísitölu, 1990 til 2003 (1990=100).

Til að vinnufært fólk freistist í auknum mæli til að sækjast eftir því að fá örorkumat og þar með rétt til örorkulífeyris þurfa tekjur öryrkja að hafa batnað talsvert meira en tekjur vinnandi fólks á viðkomandi tímabili. Í því sem á eftir kemur sýnum við

nokkrar vísbandingar um að þetta hafi ekki gerst á Íslandi á síðustu tíu árunum. Þvert á móti hafa tekjur öryrkja hækkað minna en tekjur fólks á vinnumarkaði.

Á mynd 9.1 er fyrsta vísbandingin en hún sýnir hvernig upphæð þess hluta lífeyris almannatrygginga sem flestir fá (grunnlífeyrir og tekjutrygging, auk eingreiðslu) hefur þróast frá 1990 til 2003 í samanburði við launavísitölu vinnumarkaðarins og ráðstöfunartekjur allra í landinu.²⁶ Lífeyririnn lækkaði minna en ráðstöfunartekjurnar á samdráttartímanum 1992 til 1994 en á uppsveiflunni sem verið hefur frá og með 1995 hækkaði þessi meginhluti lífeyris almannatrygginganna talsvert hægar en ráðstöfunartekjurnar í þjóðfélaginu almennt. Þetta er sýnt með öðrum hætti á mynd 9.2, þ.e. lífeyririnn sem hlutfall af lágmarkslaunum verkafólks. Það bil er einnig mikilvægt fyrir hugsanlega áhrif af meintum freistingum almannatryggingakerfisins. Ef kenningin um að líf sem örorkulífeyrisþegi freisti einhverra sem eru á lágum launum á vinnumarkaði væri á rökum reist, mætti ætla að freistingaráhætta væri meiri eftir því sem lífeyririnn er hagstæðari gagnvart lægstu launum á vinnumarkaði, og minnkaði svo eftir því sem í sundur drægi.



Mynd 9.2: Grunnlífeyrir og tekjutrygging ásamt eingreiðslu, sem % af lágmarkslaunum verkafólks 1988 til 2004

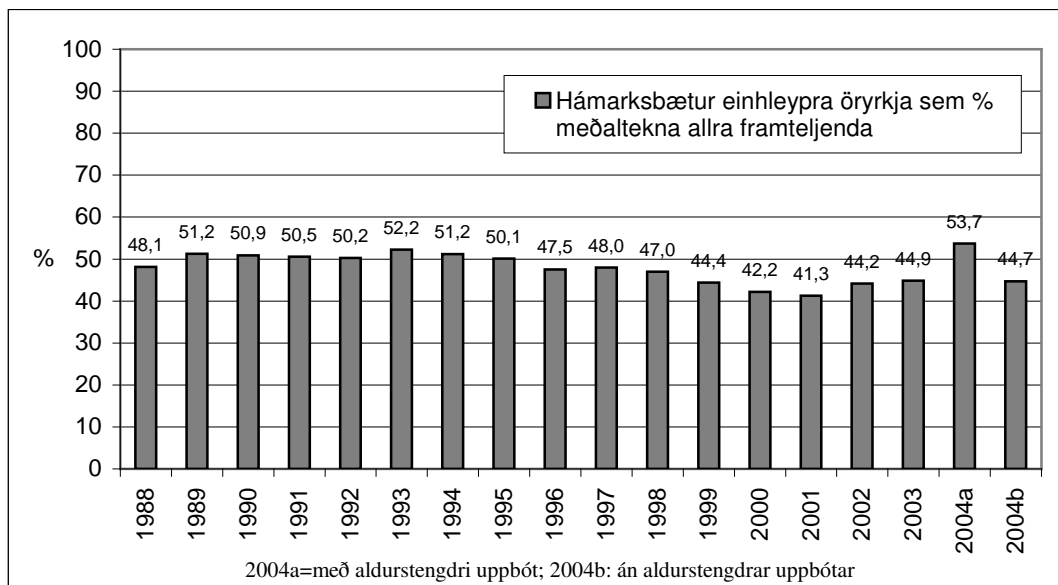
²⁶ Árið 2004 fengu um 92% örorkulífeyrisþega fullan grunnlífeyri en tæp 50% fengu tekjutryggingu, rúm 20 % heimilisuppbót og tæp 12% tekjutryggingarauka. Það er því um helmingur örorkulífeyrisþega sem ekki nýtur þeirra lífeyrisþátta sem eru sýndir á myndinni. Þeir sem hafa minni tekjur úr öðrum áttum hafa oftast fullan grunnlífeyri og tekjutryggingu (Staðtölur almannatrygginga 2004).

Eins og myndin sýnir hefur bilið milli þeirra þátta lífeyristekna frá almannatryggingum sem flestir örorkulífeyris fá og lágmarkslauna á vinnumarkaði hins vegar breikkað eftir 1995. Út frá þessari niðurstöðu mætti segja að freistingarhættan ætti að hafa minnkað. Þessar fyrstu vísbendingar á myndum 9.1 og 9.2 benda því til að þróun lífeyris almannatrygginga og launa á vinnumarkaði ætti ekki að hafa falið í sér auknar freistingar fyrir fólk til að flýja af vinnumarkaði yfir í örorkulífeyriskerfið. Í reynd ætti að hafa dregið úr slíkum freistingum ef þær á annað borð voru fyrir hendi (sem þó er ósannað).

Í kafla 2.6 voru settar fram athugasemdir við þessa kenningu um freistingar sem örorkulífeyririnn feli í sér og má ætla með hliðsjón af þeim, að freistingaráhættan sé almennt ýkt í umræðum og gagnrýni á almannatryggingarnar. Flestir vilja vinna ef þeir eiga þess kost og tenging fullfrískra þegna við sjúkdóma og neikvæða stimplun, sem örorkumati getur fylgt, fælir án efa marga frá því að sækja um þann rétt. Þetta á jafnvel við um þá sem eru með hlutaörorku. Þannig er nokkur hluti öryrkja á hverjum tíma sem ekki notar þann rétt sem þeir eiga á örorkulífeyri, meðal annars af slíkum ástæðum (OECD 2003). Slíkar fælingar ættu að virka með enn meiri krafti á fullfríska einstaklinga. Það er hins vegar óþarfi að horfa framhjá freistingaráhættunni því alltaf er fyrir hendi sá möguleiki að einhverjir vilji misnota sér örorkulífeyrisframfærslu, sem og aðra þætti velferðarkerfisins. Við munum því skoða fleiri þætti sem eru til þess fallnir að meta gildi hennar hér að neðan, áður en við drögum ályktun um mögulegt skýringargildi bættra kjara öryrkja á fjölgun í þeirra hópi.

Algengast hluti lífeyrisins frá almannatryggingum skiptir ekki einn máli í þessu sambandi og þess vegna er á mynd 9.3 sýnt hvernig hámarkslífeyrir örorkulífeyrisþega hefur þróast í hlutfalli við meðaltekjur allra framteljenda í landinu, þ.e. allra sem eru 16 ára og eldri.

Hámarkslífeyrir sem öryrki getur fengið hjá Tryggingastofnun ríkisins samanstendur af grunnlífeyri, tekjutryggingu, tekjutryggingarauka, heimilisuppbót og aldurstengdri uppbót (sem er full ef viðkomandi er 18-19 ára, en lækkar síðan stig af stigi og er orðin 10% við 40 ára aldurinn). Aldurstengda uppbótin kom til sögunnar árið 2004, samkvæmt sérstöku samkomulagi Öryrkjabandalags Íslands og stjórnvalda sem gert var árið 2003.



Mynd 9.3: Hámarksörorkulífeyrir frá TR sem % af meðaltekjum allra framteljenda, 16 ára og eldri, 1988-2004.

Að auki eiga sumir öryrkjar rétt á uppþótum vegna þess aukakostnaðar sem þeir hafa af örorku sinni (lyfjakostnaði, læknisþjónustu, aksturskostnaði o.fl.). Þær uppþætur eru almennt minni en ætla má að slíkur kostnaður sé í raun og eru þeir liðir því ekki taldir með sem tekjur. Í nýlegri breskri rannsókn á aukakostnaði öryrkja vegna sjúkdóma eða fötlunar sinnar var niðurstaðan sú, að slíkur kostnaður sé nátengdur alvarleika örorkunnar, en að jafnaði reyndist hann vera um 35%. Aðrar rannsóknir í öðrum löndum hafa fengið lægra hlutfall aukakostnaðar en oftast er það á bilinu 15-30% af lífeyristekjum (Burchardt 2003, kafli 6).

Þetta þýðir að öryrkjar þurfa að jafnaði að hafa um 15-30% hærri tekjur en þeir sem ekki eru öryrkjar til að standa jafnfætis tekjulega að öðru leyti. Algengustu uppþæturnar sem Tryggingastofnun greiðir eru hins vegar nálægt 4% af hámarksörorkulífeyri eða nálægt 2% af meðaltekjum allra framteljenda í landinu. Það vantar því mikið uppá að þessi liður sé bættur hér á landi, ef hliðsjón er höfð af erlendum rannsóknum á aukaframfærslukostnaði vegna örorku.

Mynd 9.3 sýnir að á árunum 1988 til 1995 var hámarksörorkulífeyrir sem Tryggingastofnun ríkisins greiddi í kringum 50% af meðaltekjum allra framteljenda á Íslandi. Á árinu 1995 var reglum um árlegar hækkanir lífeyris almannatrygginga breytt þannig að frá þeim tíma var lífeyririnn ekki lengur látinn fylgja lágmarkslaunum heldur skyldi hann taka mið af almennum launahækkunum en þó

aldrei fara undir verðlagshækkanir. Frá þessum tíma dróst örorkulífeyririnn nokkuð reglulega aftur úr tekjum allra framteljenda í landinu allt til 2001 er hann var kominn niður í um 41%. Þarna höfðu þeir sem engar aðrar tekjur höfðu en frá almannatryggingum dregist langt afturúr tekjuþróuninni í samfélaginu. Í kjölfarið og eftir mikinn þrýsting frá hagsmunasamtökum öryrkja, meðal annars með málsóknum á hendur stjórnvalda, hækkaði hann í um 44% árin 2002-3. Á árinu 2004 kom til sögunnar aldurstengda uppbótin sem færir ungum öryrkjum umtalsverða hækkun eins og súlan fyrir 2004a sýnir. Þeir sem voru 18-19 ára þá og með fulla örorku og engar aðrar tekjur gátu komist í 53,7% af meðaltekjum allra framteljenda á landinu það árið. Strax við 20 ára aldurinn lækkar þetta og við 40 ára aldur fá menn einungis um 10% af þessari uppbót (þ.e. rúmlega 2000 krónur á mánuði).

Þar eð um 72% öryrkja á Íslandi eru 40 ára og eldri lætur nærri að langflestir öryrkjar sem fá hámarkslífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins geti verið með á bilinu 45-50% af meðaltekjum allra framteljenda í landinu (súlan fyrir 2004b á mynd 9.3). Aldurstengda lífeyrisuppbótin bætir þannig hag frekar lítils hluta heildarhóps öryrkja í landinu, þó hún skipti unga öryrkja miklu máli.

Fyrir allan þorra öryrkja gildir það því, að hámarkslífeyrir sem þeir gátu fengið frá almannatryggingum árið 2004 var lægra hlutfall af meðaltekjum framteljenda en verið hafði árið 1998 og öll næstu tíu árin þar á undan. Það hefði því átt að draga verulega úr freistingarhættunni af “góðum kjörum” öryrkja á síðasta áratug, ef sú freisting var á annað borð almennt fyrir hendi. Langlíklegast er hins vegar að slíka freistingu sé einungis að finna í algerum undantekningartilvikum. Hinn mikli munur sem er á hámarkslífeyri almannatrygginga og meðaltekjum framteljenda í landinu, öryrkjum í óhag, getur varla réttlætt aðra ályktun.

En öryrkjar eiga aðra möguleika á tekjuöflun en frá almannatryggingum einum. Sumir eiga rétt á lífeyri úr starfstengdu lífeyrissjóðunum (ef þeir hafa átt starfsferil). Árið 2004 áttu um 50% einhleypra örorkulífeyrisþega einhvern rétt á lífeyri úr lífeyrissjóðum og um 73% öryrkja í hjúskap/sambúð.²⁷ Auk þess eiga sumir öryrkjar möguleika á að afla sér einhverra atvinnutekna. Því er mikilvægt að skoða **heildartekjur** öryrkja, sem samanstanda af öllu sem þeir fá frá almannatryggingum, úr lífeyrissjóðum og fyrir atvinnu. Það er gert í töflu 9.1.

²⁷ Heimild: sérkeyrsla Hagstofu Íslands úr skattframtölum.

Tafla 9.1
 Þróun heildartekna allra framteljenda 16 ára og eldri
 bornar saman við heildartekjur öryrkja
 Þróun 1995 til 2003; einhleypir, einstæðir foreldrar og hjónafólk.

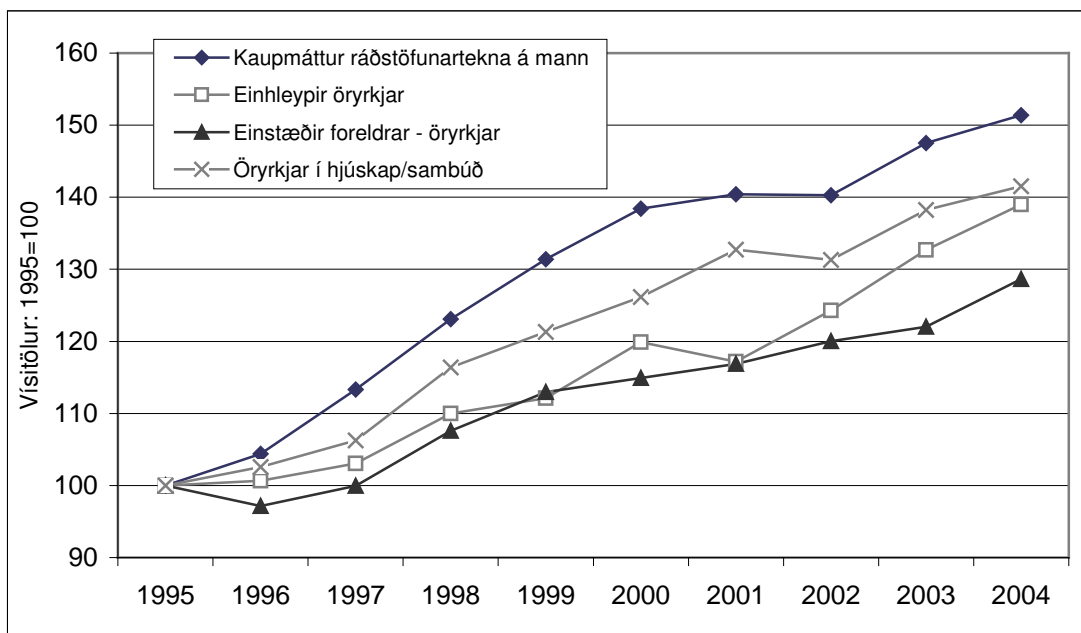
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% aukning 1995- 2003
Allir framteljendur	1.289	1.396	1.516	1.683	1.876	2.074	2.322	2.453	2.625	2.827	119,3
Einhleypir öryrkjar	870	902	952	1.041	1.123	1.263	1.352	1.494	1.643	1.829	110,2
Einstæðir foreldrar- öryrkjar	1.305	1.294	1.395	1.557	1.726	1.867	2.076	2.222	2.342	2.634	101,9
Öryrkjar í hjúskap/sambúð	2.313	2.446	2.623	2.949	3.218	3.547	4.124	4.203	4.581	4.869	110,5

Unnið úr sérkeyrslu Hagstofu Íslands úr skattframtölum og Landshögum 2005.

Þar eru bornar saman raunverulegar heildartekjur framteljenda og þriggja hópa öryrkja: einhleypira, einstæðra foreldra og hjónafólks. Í síðasta dálki er sýnd aukning hvers tekjuliðar frá 1995 til 2004 í prósentum. Meðaltekjur framteljenda jukust um 119,3% en tekjur öryrkja frá 101,9 til 110,5%. Það er því ljóst að niðurstaðan hér er í samræmi við niðurstöðuna af myndum 9.1 til 9.3.

Þegar litið er til allra tekna öryrkja, hvort sem þær eru frá almannatryggingum, lífeyrissjóðum eða af atvinnu, þá er niðurstaðan sú að tekjur öryrkja hafa dregist aftur úr tekjum framteljenda í landinu. Í heildarhópi framteljenda er allt vinnandi fólk í landinu, óvirkir á vinnumarkaði, skólafólk og lífeyrisþegar (eldri borgarar og öryrkjar sjálfir). Eins og kom fram á myndum 9.1 og 9.2 hafa lífeyristekjurnar sem flestir fá frá almannatryggingum dregist markvert aftur úr tekjum vinnandi fólks. Með því að telja aðra hópa en þá sem eru virkir á vinnumarkaði með í meðaltali framteljenda, eins og hér hefur verið gert, er ljóst að þeir lækka meðaltal heildarhóps framteljenda. Ef tekjuþróun öryrkja væri einungis borin saman við tekjur allra fullvinnandi einstaklinga á vinnualdri má því ætla að munurinn sem hér hefur verið sýndur yrði meiri. Mat okkar hér á því í hve miklum mæli tekjur öryrkja hafa dregist aftur úr tekjum annarra þjóðfélagsþegna á síðasta áratug er því varlegt og felur væntanlega í sér nokkurt vanmat.

Að lokum er litið á enn einn flöt slíks samanburðar, kaupmátt ráðstöfunartekna, og sýnt hvernig hann hefur þróast hjá sömu þremur hópum öryrkja og hjá almenningi öllum (mynd 9.4). Í þeim samanburði er fyrir hendi sama vanmat og að ofan greinir, en þetta er einnig mikilvæg mynd af þróuninni, því ráðstöfunartekjurnar eru það sem fólk fær í hendur til ráðstöfunar af öllum tekjum sínum að frádrögnum heildarsköttum.



Mynd 9.4: Kaupmáttur ráðstöfunartekna öryrkja og þjódarinnar allrar.
Vísitölur: 1995=100.

Hér er það sama uppi á teningnum, þ.e. að kaupmáttur öryrkja hefur aukist hægar en hjá öðrum hópum samfélagsins. Minnstu munar á hjónafólkinu en bæði hjá einhleypum og einstæðum foreldrum í hópi öryrkja er munurinn umtalsverður.²⁸ Ráðstöfunartekjur öryrkja eru fjarri því að hafa haldið í við ráðstöfunartekjur borgaranna almennt.

Þegar allt er saman tekið virðist því ljóst að lífeyristekjur öryrkja að samanlögðum öllum öðrum tekjum hafa aukist hægar en almennt hefur verið hjá vinnandi fólki. Það er því frekar við því að búast að kjarapróunin hefði átt að fæla fólk sem fært er um að stunda fulla launaða vinnu frá því að leita frekar eftir lífi á örorkubótum. Trúverðugleiki kenningarinnar um að slíkt hafi í miklum mæli verið

²⁸ Tölur um ráðstöfunartekjur á mann eru frá fjármálaráðuneytinu, október 2005 (<http://www.fjarmalaraduneyti.is/Utgefing-efni/thjodarbuskapur/nr/4712>), en tölur um ráðstöfunartekjur öryrkja eru frá Hagstofu Íslands (sérkeyrslur).

fyrir hendi hér á landi á síðasta áratug er því lítil. Jafnvel þó hámarkslífeyrir almannatrygginga hefði hækkað frá því að vera um 50% af meðaltekjum í samfélaginu upp í um 55% væri varla við slíkum freistingaráhrifum að búast. Munurinn á heildarkjörum öryrkja og fullvinnandi þjóðfélagsþegna er svo mikill að slíkar sveiflur væru léttvægar í heildarmynd kjaranna. Það er því góð ástæða til að hafna kenningunni sem sett var fram í skýrslu heilbrigðisráðuneytisins um mikla fjölgun öryrkja á Íslandi m.a. vegna bættra kjara öryrkja umfram aðra þjóðfélagsþegna (Tryggvi Þór Herbertsson 2005).

Fleira skiptir einnig máli fyrir þá þróun sem sýnt hefur verið að varð á tekjum öryrkja frá 1995 til 2004. Markmið laga um málefni fatlaðra frá 1992 er “að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi”.²⁹ Þegar tekjur öryrkja dragast jafn langt aftur úr tekjum fólks sem er á vinnumarkaði og raun ber vitni virðist ljóst að öryrkjar hafi færst fjær markmiði laganna á tímabilinu 1995 til 2004. Það er alvarleg þróun fyrir þennan þjóðfélagshóp. Spyrja má hvort það sé ekki einnig alvarleg þróun fyrir stjórnvöld að sniðgangi með þessum hætti markmið laga er þau hafa sjálf sett, einmitt á góðæristíma þegar fjárráð hins opinbera voru mun rýmri en á þeim tíma er lögin voru sett? Ákvarðanir stjórnvalda ráða langmestu um þróun tekna öryrkja.

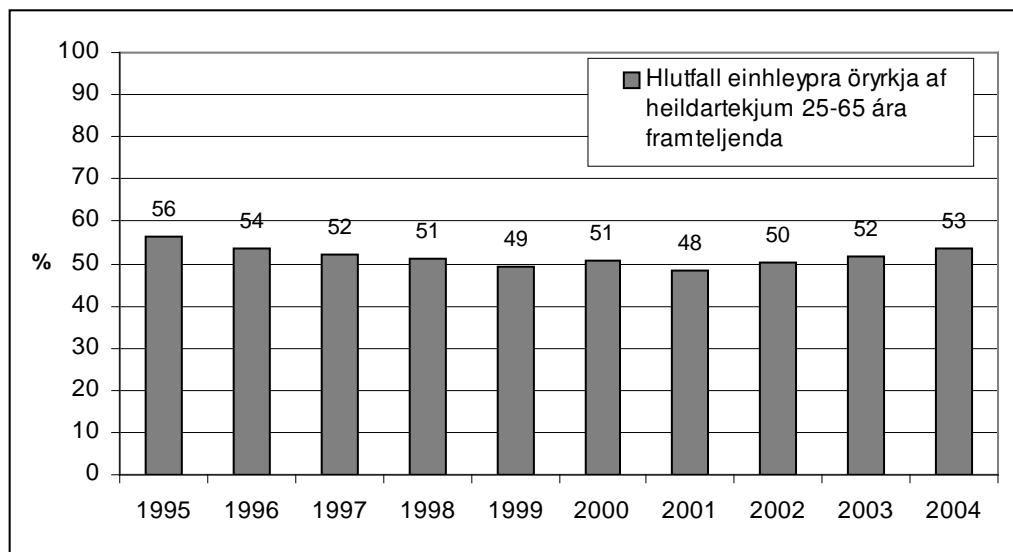
Í næsta hluta greinum við ofangreindan mun á tekjum öryrkja og annarra þegna nánar og skoðum áhrif ólíkra tekjuþátta, sem og áhrif skatta á afkomu öryrkja hér á landi.

9.2. Tekjumunur milli öryrkja og fólks á vinnumarkaði

Á mynd 9.2 hér að framan hefur þegar komið fram vísbending um mun á kjörum örorkulífeyrisþega og framteljenda 16 ára og eldri. Þar var sýnt að öryrki með hámarkslífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins var frá 1989 til um 1995 með nálægt helmingi af meðaltekjum framteljenda almennt, en frá þeim tíma lækkaði hlutfallið svo allt niður í um 41% en hækkaði þá aftur, án þess þó að ná fyrri hæð. Þessi niðurstaða á ekki við um alla öryrkja en hún gildir um þá sem einungis stóla á framfærslutekjur frá Tryggingastofnun ríkisins og hafa engar aðrar tekjur. Í þeim hópi

²⁹ Sjá löggin á netfangi Alþingis: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1992059.html>.

er til dæmis fólk sem er með meðfædda fötlun er leiðir til fullrar örorku, fólk sem ekki vinnur með örorkunni og fólk sem ekki hefur safnað neinum réttindum í lífeyrissjóðum á starfsferli. Í heild gæti þetta átt við um hátt í helming einhleypra öryrkja og heldur stærri hluta einstæðra foreldra í hópi öryrkja. Erfitt er að meta hve stór hluti öryrkja í hjúskap/sambúð stólar eingöngu á lífeyri almannatrygginga, en margir þeirra njóta tekna frá maka. Það er því ljóst að stór hluti öryrkja, margir þeirra sem búa við hvað lökust kjör, er með innan við helming af því sem framteljendur í landinu hafa almennt í heildartekjur.

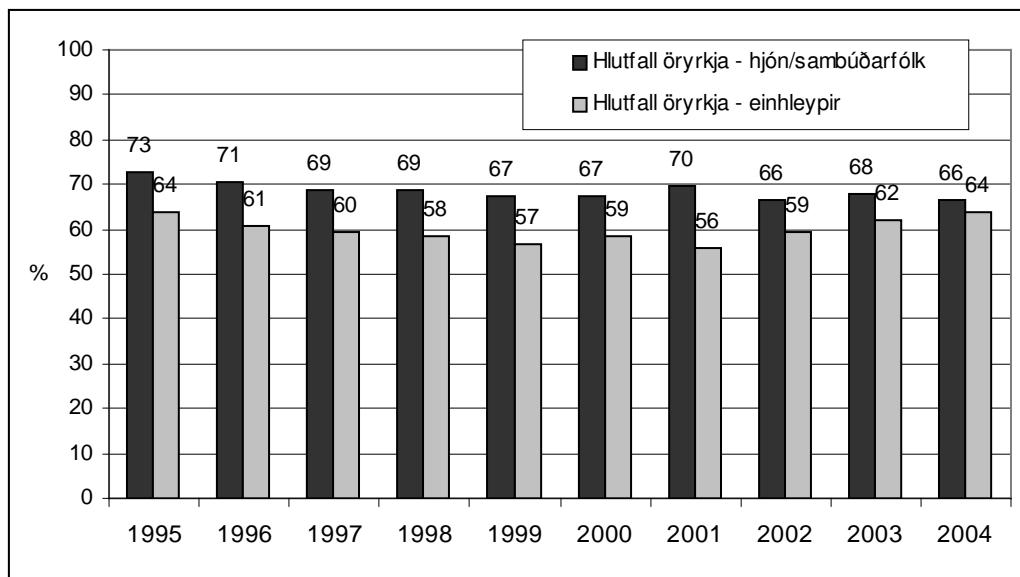


Mynd 9.5: Heildartekjur einhleypra öryrkja af heildartekjum framteljenda 25-65 ára, 1995-2004.

Á mynd 9.5 er hins vegar tekið tillit til allra tekna sem einhleypir öryrkjar hafa (lífeyri almannatrygginga, lífeyri frá lífeyrissjóðum, atvinnutekjur og fleira) og borið saman við meðaltekjur fólks sem er á vinnumarkaði, þ.e. framteljenda á aldrinum 25 til 65 ára. Þetta er að mörgu leyti mikilvægasti samanburðurinn á kjörum öryrkja og annarra þjóðfélagshópa því þarna er búið að teka ellilífeyrisþega út úr samanburðinum og að auki er miðað við aldursbil þar sem flestir eru komnir úr skóla og þá væntanlega komnir til starfa á vinnumarkaði. Hér nær samanburðurinn því einkum til tekna öryrkja og fólks sem að stærstum hluta er virkt á vinnumarkaði.

Myndin sýnir að meðaltal einhleypra öryrkja hefur verið frá 48% til 56% af meðaltekjum framteljenda á aðal vinnualdrinum. Eins og aðrar tímaraðir sem hér hafa verið skoðaðar er hlutfallið hæst á fyrri hluta tímabilsins en fór svo lækkandi fram til 2001 er þróunin snérist við að hluta, meðal annars eftir harðnandi kjarabaráttu að

hálfu öryrkja. Árið 2004 var hlutfall öryrkja komið í 53% af meðaltekjum framteljenda 25-64 ára en hafði hæst verið 56% árið 1995. Þetta er hinn almenni munur sem er á kjarastöðu öryrkja og fólks á vinnumarkaði og sýnir hve fjárhagsstaða öryrkja getur verið lök. Á mynd 9.6 er samanburðurinn krufinn enn frekar og bornar saman meðaltekjur öryrkja við meðaltekjur framteljenda í sambærilegum hjúskaparstöðum: einhleypa og fólk í hjúskap/sambúð.



Mynd 9.6: Hlutfall heildartekna öryrkja af heildartekjum annarra þjóðfélagsþegna, 1995-2003.

Þarna er hlutfallið fyrir einhleypa hærra en þegar þeir eru bornir saman við fólk almennt. Í slíkum samanburði gætir þess að fólk í hjúskap eða sambúð er yfirleitt með hærri tekjur í samfélaginu en einhleypir og ef til vill væri því réttara að bera einhleypa öryrkja saman við einhleypa vinnandi framteljendur. Sá samanburður færir einhleypum öryrkjum á bilinu 56-64% af meðaltekjum einhleypa framteljenda. Hjónafólk í hópi öryrkja er hins vegar með hærri hlutfall af meðaltekjum hjónafólks á vinnumarkaði, eða frá 66 til 73%, lægst árið 2004 en hæst 1995.

OECD úttektin á högum öryrkja frá árinu 2003 staðhæfir í meginniðurstöðum sínum að fjölskyldur með fatlaða eða öryrkja á heimilinu hafi í mörgum OECD-ríkjum álíka háar tekjur og eru að meðaltali hjá viðkomandi þjóð í heild (OECD 2003, bls. 8). Ofangreindar tölur fyrir Ísland benda til að enn vanti talsvert uppá að Ísland nái slíkri stöðu. Að lokum er hér sýndur beinni samanburður á mun milli tekna öryrkja og ólíkra hópa fólks á vinnumarkaði, árin 2003 og 2004 (tafla 9.2).

Tafla 9.2
Hámarksbætur einhleyps öryrkja frá TR, meðaltekjur öryrkja,
framteljenda og vinnandi fólks á vinnumarkaði 2003 og 2004
Samanburður tekna

	2003 Kr.	2003 Munur	2004 ³⁰ Kr.	2004 Munur	2004 Munur
Hámarksbætur einhleyps öryrkja -TR	98.185		105.298		100,0
Hámarksbætur með aldursuppbót -TR	98.185		126.547		120,2
Meðaltekjur einhleyps öryrkja, alls	136.917	100	152.417	100	144,7
Meðaltekjur allra framteljenda 16+	218.750	159,8	225.312	147,8	214,0
Meðaltekjur framteljenda 25-66 ára	221.250	161,6	227.888	149,5	216,4
Meðalatvinnutekjur í aðalstarfi	219.667	160,4	226.333	148,5	214,9
Meðallaun fullvinnandi á vinnumarkaði	254900	186,2	272400	178,7	258,7

Heimildir: TR, Hagstofa Íslands (sérkeyrslur úr skattframtölum) og Landshagir.

Dálkurinn lengst til hægri sýnir hlutfallslegan mun tekna öryrkja árið 2004 sem er með hámarksbætur frá Tryggingastofnun ríkisins (án aldursbundinnar uppbótar) og annarra hópa. Þar má sjá að 18-19 ára öryrkjar sem fá fulla aldursuppbót bæta um 20% við tekjur sínar (hámarkslífeyrinn), en meðal öryrkinn í landinu er hins vegar með um 44,7% hærri tekjur en nemur hámarksbótum TR, þ.e. þetta er útkoman þegar allir einhleypir öryrkjar eru teknir og taldar allar tegundir tekna sem þeir geta haft. Öryrki sem einungis hefur hámarksbætur frá TR þyrfti að bæta við sig 114% (rífliga tvöfalda tekjur sínar) til að ná meðaltali framteljenda og þeirra sem eru með meðaltals atvinnutekjur í landinu. Ef miðað er við tekjur fullvinnandi fólks á vinnumarkaði (neðsta línan) þyrfti þessi öryrki að bæta við sig 158,7% af hámarkstekjum frá Tryggingastofnun ríkisins. Þessi samanburður á við um þá sem einungis stóla á almannatryggingar fyrir framfærslu sína og njóta ekki aldurstengdar uppbótar (eru eldri en 45 ára).

Raunhæfari samanburður, í þeim skilningi að hann á við um fleiri í hópi einhleypa öryrkja, er sá að miða hlutfallsmuninn við meðaltal heildartekna einhleyps öryrkja (heildartekjur: þ.e. lífeyrir frá TR og lífeyrissjóði, atvinnutekjur og annað), eins og gert er í dálkum 2 og 4. Þar kemur fram að meðal öryrkinn þarf að bæta við sig um 48-49% til að ná meðaltekjum framteljenda allra, framteljenda 25-64 ára eða framteljenda sem eru með meðalatvinnutekjur árið 2004. Hann þyrfti að hækka í

³⁰ Meðaltekjur framteljenda hækkaðar um sama og atvinnutekjur hækkuðu milli árána 2003 og 2004 (þ.e. 3%).

tekjum um nærri 79% til að ná meðaltekjum fullvinnandi einstaklinga á vinnumarkaði. Munurinn var meiri árið 2003.

Almennt þýðir þetta að öryrkjar safnast í umtalsverðum mæli í lægstu lágtekjuhópana í samfélaginu. Kjör þeirra fela því í sér verulega hættu á útskúfun úr samfélaginu og fáa valkosti í markaðssamfélagi, þar sem aðgengi að flestum verðmætum er háð kaupgetu. Þetta skýrir hvers vegna öryrkjar hafa verið svo áberandi á síðustu árum í hópi þeirra sem leita sér framfærsluaðstoðar hjá Mæðrastyrksnefnd, Hjálparstarfi kirkjunnar og félagsþjónustu sveitarfélaga (Harpa Njáls 2003).

9.3. Samsetning tekna öryrkja

Litlar breytingar virðast hafa orðið á samsetningu tekna öryrkja frá 1995 til 2004. Atvinnutekjur hafa vaxið lítillega sem hlutfall heildartekna hjá einhleypum, staðið í stað hjá einstæðum foreldrum en minnkað lítillega hjá hjónafólki (tafla 9.3).

Tafla 9.3
Breytingar á samsetningu helstu tekjuliða öryrkja
1995 til 2004

	1995 % allra	2004 % allra	Vöxtur 1995-2004
Einhleypir			
Atvinnutekjur	14,7	15,6	224
Lífeyrir frá TR	59,4	56,3	199
Lífeyrir frá lífeyrissjóði	18,8	17,7	198
Aðrar tekjur	7,1	10,4	309
Heildartekjur	100,0	100,0	210
Einstæðir foreldrar			
Atvinnutekjur	8,1	7,9	197
Lífeyrir frá TR	37,7	42,4	227
Lífeyrir frá lífeyrissjóði	15,6	10,8	140
Aðrar tekjur	38,6	39,0	204
Heildartekjur	100,0	100,0	202
Hjónafólk			
Atvinnutekjur	61,7	60,5	206
Lífeyrir frá TR	16,9	16,4	204
Lífeyrir frá lífeyrissjóði	13,6	13,3	205
Aðrar tekjur	7,7	9,9	271
Heildartekjur	100,0	100,0	211

Heimild: Hagstofa Íslands, sérkeyrsla

Hjá einhleypum eru atvinnutekjur að jafnaði um 15% af heildartekjum, um 8% hjá einstæðum foreldrum og hjá hjónafólki eru þær um 60% tekna, enda gætir þar oft tekjuöflunar maka sem ekki er öryrki. Lífeyrir frá TR er um 56% tekna einhleypra öryrkja og hefur farið lítillega lækkandi. Lífeyrir frá lífeyrissjóðum er hjá þeim tæp 18% heildartekna en aðrar tekjur um 10%, og hafa þær aukist mest frá 1995. Hjá einstæðum foreldrum gætir atvinnutekna minnst (um 8%), enda hefur barnaframsæsla væntanlega einhver áhrif á getu til atvinnuþátttöku þeirra, auk þess sem hvata kann að vanta til þátttöku á vinnumarkaði.

Lífeyrir frá TR er um 42% tekna einstæðra foreldra og aðrar tekjur (barnabætur, vaxtabætur, barnalífeyrir) eru um 39%. Hjónafólk hefur svo langstærstan hluta tekna sinna af atvinnu, oft af atvinnu fullvinnandi maka. Lífeyrir frá TR er lítill hluti heildarteknanna þeirra, eða um 16%, lífeyrir frá lífeyrissjóðum um 13% og loks eru aðrar tekjur um 10% og hafa vaxið örast af tekjuliðunum hjá þessum hópi

Á töflu 9.4 má sjá hve stór hluti öryrkja er með hverja tegund tekna í einhverjum mæli (dálkur 3), meðalupphæðir hjá þeim sem slíkar tekjur hafa (dálkur 2) og meðalupphæðir hvers tekjuþáttar hjá heildarhópi öryrkja (dálkur 1). Nær allir fá eitthvað hjá Tryggingastofnun ríkisins (að minnsta kosti lágmarkspátt grunnlífeyrisins) og meðalupphæðin er markvert lægri hjá hjónafólki. Um 38% einhleypra eru með einhverjar atvinnutekjur og má einnig telja það sem mælingu á umfangi atvinnuþátttöku hjá þeim. Samsvarandi tala fyrir einstæða foreldra er aðeins lægri eða um 35%. Hjónafólkið er hins vegar flest (88%) með atvinnutekjur, annað hvort frá öryrkjanum eða maka hans, eða báðum.

Varðandi atvinnuþátttöku öryrkja er athyglisvert að hún hefur heldur minnkað hjá einhleypum frá 1995 (úr 42,4% í 38,5%) og hjá einstæðum foreldrum (úr 36,7% í 34,9%). Þetta er þvert á þá þróun sem algeng er í Evrópu, að atvinnuþátttaka öryrkja aukist, ekki síst fyrir tilstilli aukinnar áherslu á það markmið og auknar stöðaðgerðir til að ná árangri á því sviði (OECD 2003; EF 2003). Hjá hjónafólkinu hefur atvinnuþátttakan verið nær óbreytt.

Tafla 9.4
Samsetning tekna öryrkja árið 2004
Fjárhæðir í þúsundum króna

Einhleypir	Meðal- tekjur ¹⁾	Meðal- tekjur ²⁾	Hlutfall með viðkomandi tekjur
Atvinnutekjur	285,4	741,3	38,5%
Greiðslur frá Tryggingarstofnun	1.029,0	1.030,4	99,9%
Greiðslur úr lífeyrissjóði	324,2	639,7	50,7%
Aðrar tekjur	190,7	382,3	49,9%
Heildartekjur	1.829,4	1.829,4	100,0%
Einstæðir foreldrar			
	Meðal- tekjur ¹⁾	Meðal- tekjur ²⁾	Hlutfall með viðkomandi tekjur
Atvinnutekjur	207,7	596,0	34,9%
Greiðslur frá Tryggingarstofnun	1.115,5	1.121,1	99,5%
Greiðslur úr lífeyrissjóði	284,5	600,4	47,4%
Aðrar tekjur	1.026,1	1.034,7	99,2%
Heildartekjur	2.633,8	2.633,8	100,0%
Hjón			
	Meðal- tekjur ¹⁾	Meðal- tekjur ²⁾	Hlutfall með viðkomandi tekjur
Atvinnutekjur	2.943,6	3.343,0	88,1%
Greiðslur frá Tryggingarstofnun	797,0	797,8	99,9%
Greiðslur úr lífeyrissjóði	646,3	886,4	72,9%
Aðrar tekjur	482,3	803,1	60,1%
Heildartekjur	4.869,2	4.869,2	100,0%
Skýringar:			
¹⁾ Reiknað út frá heildarfjölda öryrkja.			
²⁾ Reiknað út frá fjölda sem eru með viðkomandi tekjur.			

Heimild: Hagstofa Íslands, sérkeyrslur úr skattframtölum.

Ljóst er að hjá þeim hluta einhleypra öryrkja sem voru með tekjur úr lífeyrissjóði var upphæðin að jafnaði um 640 þús. kr. á árinu 2004, eða um 53.000 kr. á mánuði. Að sama skapi fengu allir einhleypir að jafnaði um 85.800 frá Tryggingastofnun á mánuði. Þetta er ekki verulega frábrugðið hjá einstæðum foreldrum, en þeir fá hins vegar álíka upphæð í aðrar tekjur (barnabætur, barnalífeyri o.fl.).

9.4. Skattbyrði öryrkja

Í þessum hluta verður gerð grein fyrir skattbyrði öryrkja og þróun hennar á tímabilinu 1995 til 2004. Gögnin byggja á sérkeyrslu Hagstofu Íslands sem unnin var fyrir þetta verkefni. Þar voru greindar tekjur þeirra þriggja hópa öryrkja sem fjallað hefur verið um hér að framan: einhleypa, einstæða foreldra og hjónafólk. Upplýsingar eru um heildartekjur, vaxtabætur, barnabætur, skattheimtu (brúttó og nettó) og loks ráðstöfunartekjur. Þá er reiknaður kaupmáttur ráðstöfunarteknanna á hverju ári (sjá töflu 9.5). Þessar grunntölur hafa verið notaðar með ýmsum hætti í greiningunni hér að framan, sem og annars staðar í skýrslunni.

Síðasti dálkur töflunnar sýnir aukningu hvers liðar frá 1995 til 2004 í prósentum. Þar vekur athygli að skattgreiðslur hafa almennt vaxið langmest af liðunum, frá tvisvar til hátt í fjórum sinnum meira en heildartekjurnar og skattstofn þeirra. Um leið hafa frádráttarliðir hjá skattinum, eins og vaxtabætur og barnabætur, vaxið mun minna en heildartekjurnar, þannig að tekjuuppbót af þeim hefur farið hlutfallslega minnkandi. Þetta gerir að verkum að nettóskattbyrði (heildartekjur að viðbættum vaxtabótum og barnabótum en að frádregnum beinum sköttum) hefur vaxið meira en brúttóskattálagningin. Þetta hefur svo gert það að verkum að

ráðstöfunartekjurnar hafa vaxið talsvert minna en heildartekjurnar fyrir skatt. Minna vægi frádráttarliðanna og aukin skattheimta (einkum vegna minnkunar skattfrjálsa hluta teknanna sem stýrist af skattleysismörkunum, sem hafa ekki hækkað í takti við verðlagsbreytingar á tímabilinu) hefur þannig aukið skattbyrði öryrkja svo um munar á tímabilinu.

Stjórnvöld hafa með þessum hætti veitt minni stuðning í gegnum vaxtabætur og barnabætur en var fyrir 1995 um leið og þau hafa skattlagt stærri hluta teknanna hjá öryrkjum og hefur þetta dregið úr þeim kjarabótum sem hækkun grunnlífeyris og annarra tekna ella hefðu veitt. Því má segja að ef ekki hefði komið til þessara áhrifa á afkomu öryrkja hefðu ráðstöfunartekjur þeirra aukist markvert meira, ekki síst vega skattgreiðslurnar mikið í þessu sambandi.

Á heildina litið bitnaði aukin nettóskattheimta meira á einstæðum foreldrum og einhleypum í hópi öryrkja en á hjónafólkinu. Einstæðir foreldrar sem eru öryrkjar njóta hins vegar barnalífeyris sem er skattfrjáls og dregst hann því frá skattstofni þeirra, sem er markvert lægra hlutfall af heildartekjum en hjá öðrum hópum öryrkja. Í þeim lið eru miklar kjarabætur fyrir einstæða öryrkja sem eru með börn á framfæri sínu.

Tafla 9.5
Tekjur og skattar öryrkja 1995 til 2004
Einhleypir, einstæðir foreldrar, hjón og sambúðarfólk

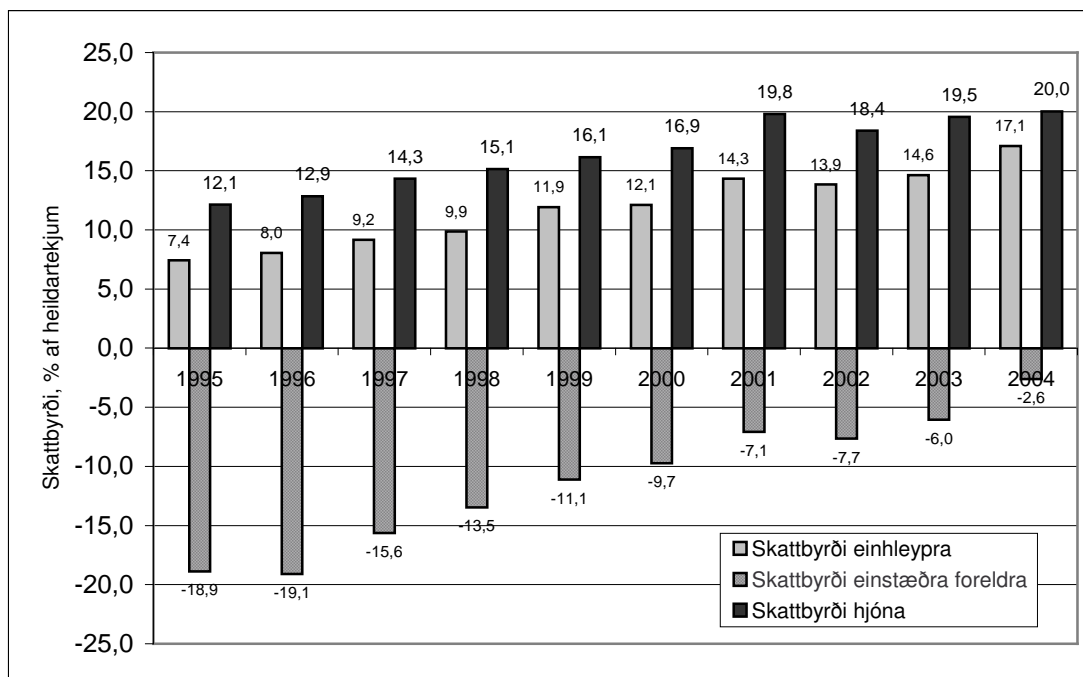
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Aukning í % 1995-2004
Einhleypir											
Heildartekjur	870	902	952	1.041	1.123	1.263	1.352	1.494	1.643	1.829	110,2
Tekjuskattstofn	835	865	907	981	1.075	1.147	1.270	1.364	1.467	1.674	100,5
Skattar	74	83	99	116	149	169	210	226	257	330	345,9
Vaxtabætur	9	10	12	13	15	16	16	19	17	18	95,3
Barnabætur	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Nettóskattar	65	73	87	103	134	153	194	207	240	313	382,5
Ráðstöfunartekjur	806	829	864	938	989	1.110	1.158	1.287	1.403	1.517	88,2
Kaupmáttur ráðst.tekna, 1995 =100	100,0	100,7	103,1	110,0	112,1	119,9	117,2	124,3	132,7	139,0	39,0
Einstæðir foreldrar											
Heildartekjur	1.305	1.294	1.395	1.557	1.726	1.867	2.076	2.222	2.342	2.634	101,9
Tekjuskattstofn	864	849	889	971	1.090	1.208	1.354	1.373	1.476	1.690	95,6
Skattar	82	78	94	110	149	181	231	223	252	329	302,1
Vaxtabætur	52	53	57	63	70	71	72	73	66	67	28,8
Barnabætur	276	272	255	257	270	292	305	320	328	331	19,9
Nettóskattar	-246	-247	-218	-209	-192	-182	-147	-170	-142	-69	356,5
Ráðstöfunartekjur	1.551	1.541	1.614	1.766	1.918	2.049	2.223	2.392	2.484	2.703	74,3
Kaupmáttur ráðst.tekna, 1995 =100	100,0	97,1	99,9	107,6	113,0	114,9	116,9	120,0	122,0	128,7	28,7
Hjón og sambúðarfólk											
Heildartekjur	2.313	2.446	2.623	2.949	3.218	3.547	4.124	4.203	4.581	4.869	110,5
Tekjuskattstofn	2.147	2.234	2.386	2.651	2.871	3.145	3.709	3.762	4.074	4.291	99,8
Skattar	346	382	442	512	587	674	892	864	981	1.058	205,7
Vaxtabætur	30	33	36	37	41	45	47	56	51	52	72,1
Barnabætur	35	35	31	28	27	29	28	34	34	32	-8,6
Nettóskattar	281	314	376	446	520	600	816	774	896	974	246,6
Ráðstöfunartekjur	2.032	2.131	2.247	2.503	2.699	2.947	3.308	3.430	3.686	3.895	91,7
Kaupmáttur ráðst.tekna, 1995 =100	100,0	102,6	106,2	116,4	121,3	126,2	132,7	131,3	138,2	141,5	41,5

Heimild: Hagstofa Íslands (sérkeyrsla úr skattframtölum 1995-2005).

Ráðstöfunartekjur einhleypa hafa aukist um 88% á tímabilinu, 74% hjá einstæðum foreldrum og um 92% hjá hjónafólkinu. Þetta miðast við verðlag hvers árs. Þegar leiðrétt er fyrir verðlagsbreytingum og kaupmáttur ráðstöfunartekna reiknaður kemur í ljós að hann jókst minnst á heildina litið hjá einstæðum foreldrum í hópi öryrkja (28,7%), og er það miklu minna en aukning kaupmáttar ráðstöfunartekna á mann í þjóðfélaginu almennt á sama tíma. Hjá einhleypum jókst kaupmátturinn um 39% og hjá hjónafólki um 41,5%.

Kaupmáttaraukning hefur því orðið nokkur á tímabilinu, en hafa verður í huga að hún er að leggjast ofan á mjög lágar tekjutölur og vegur því minna til raunverulegra kjarabóta en ætla mætti út frá meðaltekjum. Tímabilið frá 1995 til 2003 var tími mikilla kjarabóta fyrir allan þorra vinnandi fólks á Íslandi en öryrkjar héldu ekki í við þá þróun, eins og fram kom í fyrsta hluta þessa kafla. Aukin skattbyrði átti sinn þátt í þeirri útkomu.

Á mynd 9.7 má svo nánar sjá umfang og þróun skattbyrðinnar hjá þessum þremur hópum öryrkja frá 1995 til 2004. Skattbyrðin er mæld sem heildarskattgreiðslur í hlutfalli af heildartekjum. Myndin sýnir þannig hlutfallslega skattbyrði hvers hóps á hverju ári og gefur því góða mynd af þróun skattbyrðarinnar hjá þessum hópum á tímabilinu.



Mynd 9.7: Skattbyrði öryrkja 1995 til 2004. Einhleypir, einstæðir foreldrar og hjón. Heildartekjur, vaxtabætur og barnabætu að frádregnum tekjusköttum og eignasköttum, sem hlutfall heildartekna.

Myndin sýnir afar mikla aukningu á skattbyrði þessara þjóðfélagshópa. Hjá einhleypum fór skattbyrðin úr 7,4% af heildartekjum árið 1995 í 17,1% árið 2004 og hjá hjónafólki fór hún úr 12,1% í um 20%. Einstæðir foreldrar voru og eru hins vegar með neikvæða skattbyrði, það er þeir fá meira frá hinu opinbera en þeir þurfa þangað að greiða. Við upphaf tímabilsins var neikvæð skattheimta af þeim um -19% en hún fór svo verulega lækkandi og endar tímabilið í -2,6% meðgjöf. Hér er einkum um að ræða barnabætur og vaxtabætur og svo vegur einnig mikið að umtalsverður hluti tekna þeirra (barnalífeyririnn) er skattfrjáls.

Þessi gríðarlega aukning á skattbyrði (og minnkun neikvæðrar skattheimtu hjá einstæðum foreldrum) tiltekinnna þjóðfélagshópa er óvenjuleg og myndi trúlega vekja nokkra furðu í grannríkjunum. Þessi útkoma er ef til vill furðulegri fyrir þá sök á að þessum tíma hafa stjórnvöld haft þá stefnu að minnka skattheimtu og hafa þau í því skyni lækkað álagningarhlutfall skattkerfisins (til dæmis fór staðgreiðsluhlutfall skattkerfisins úr 41,93% árið 1995 í 38,55 árið 2003). En á sama tíma minnkuðu stjórnvöld einnig skattfrjálsa hluta teknanna með því að láta skattleysismörkin ekki fylgja verðlagsþróun. Þannig varð sífellt stærri hluti tekna fólks skattlagður og komu þannig sífellt lægri tekjur til skattlagningar. Skattbyrði færðist þannig niður tekjustigann og bitnaði með miklum þunga á lágtekjuhópum, eins og öryrkjar sannarlega eru. Skattahækkunarþáttur stjórnvaldsaðgerðanna var þannig mun veigameiri en skattalækkunarþátturinn, svo úr varð veruleg nettó aukning skattbyrði hjá lágtekjuhópum.

Í töflu 9.6 er yfirlit um umfang nettó hækkunarinnar á skattbyrði hjá öryrkjum á tímabilinu.

Tafla 9.6
Aukin skattbyrði öryrkja 1995 og 2004
Breyting heildarskattbyrðar.

	1995	2004	Aukning	Aukning
	%	%	í %-stigum	í %
Einhleypir	7,4	17,1	9,7	131,1
Einstæðir foreldrar	-18,9	-2,6	16,3	256,5
Hjón og sambúðarfólk	12,1	20,0	7,9	65,3

Heimild: Hagstofa Íslands (sérkeyrsla, sbr. tafla 9.5).
Skattbyrði=heildargreiðslur skatta sem % af heildartekjum.

Breytingar á skattbyrði má bæði sýna sem aukningu í skatthlutfallsstigum (dálkur 3) og sem hlutfallslega aukningu skattbyrðarinnar (dálkur 4). Aukningin í stigum kom fram á myndinni hér að framan en aukning skattbyrðarinnar í prósentum var 131% hjá einhleypum, 256% hjá einstæðum foreldrum (þar kom breytingin fram sem minnkun neikvæðrar skattheimtu, sem er rýrnun kjara frá því sem áður var rétt eins og skattbyrðisaukningin hjá hinum hópunum). Loks varð aukningin minni hjá hjónafólkinu, eða um 65%, sem hlýtur þó að teljast mikil aukning á skattbyrði.

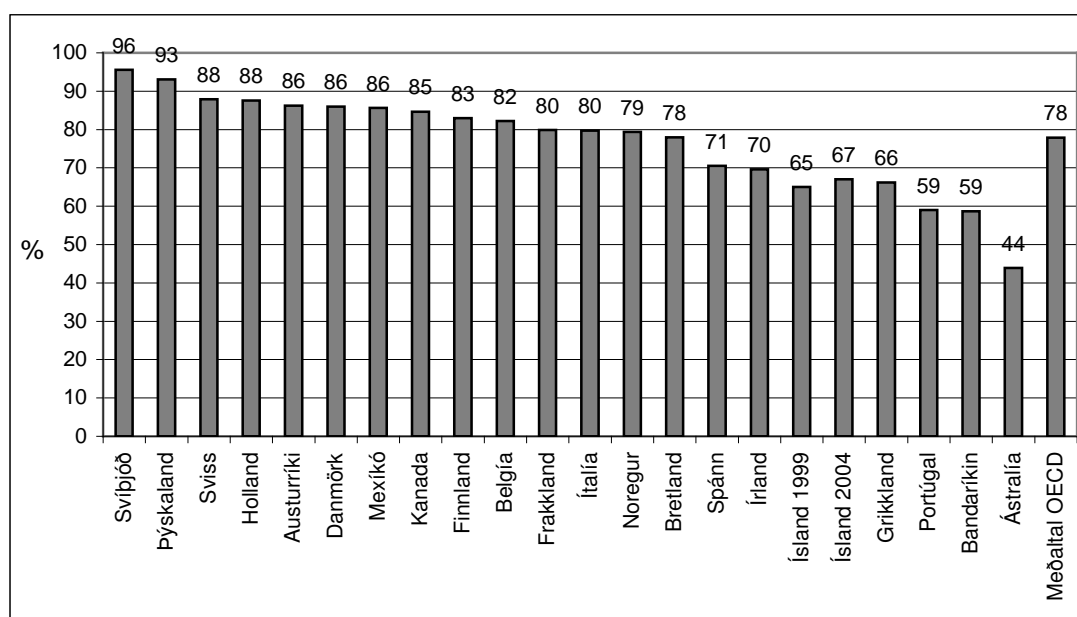
Ljóst er að þeir öryrkjar sem eru með lægstar tekjur (til dæmis þeir sem einungis fá lífeyri frá almannatryggingum) voru skattlausir á fyrri hluta þess tímabils sem hér er til skoðunar. Átján ára einhleypur öryrki sem í dag á rétt á fullum örorkulífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins getur vænst þess að fá að hámarki 127.497 krónur, að nýju aldursuppbótinni meðtalinni (hún nemur kr. 21.993). Af þessum heildartekjum greiðir viðkomandi nú kr. 19.784 í skatta. Það er umhugsunarefni að talin skuli nauðsyn á því að skattleggja með fullum þunga svo lágar tekjur sem áður voru skattfrjálsar. Það er líka umhugsunarefni að hin nýja aldurstengda uppbót sem samið var um við Öryrkjabandalagið skömmu fyrir Alþingiskosningarnar árið 2003 skuli að stærstum hluta uppétin af skatthækkuninni (ávinningur viðkomandi öryrkja af þessari kjarabót er einungis rúmar 2000 krónur í dag, eða um 10% af upphæð aldursuppbótarinnar sjálfrar!).

Öryrki sem er 40 ára og ekki hefur neinar aðrar tekjur fær að hámarki kr. 107.703 frá TR (hann hefur einungis kr. 2.199 í aldursuppbót) og greiðir hann af heildartekjum sínum kr. 12.315 í skatta. Hann heldur því eftir 95.388.³¹ Þetta sýnir hversu mikil áhrif skattheimtan hefur á afkomu hans.

Í öllum tilvikum er hér um verulega breytingu á kjörum að ræða hjá öryrkjum, sem fól ekki aðeins í sér minnkun ráðstöfunarfjár heldur má einnig spyrja hvort þessi breyting hafi ekki jafnframt leitt til neikvæðra áhrifa á mögulega atvinnuþátttöku öryrkja, sem hefur verið frekar lítil hér á landi, eins og fram kom í kafla 5. Ólíkt því sem verið hefur í mörgum grannríkjanna hefur atvinnuþátttaka öryrkja ekki aukist á Íslandi á þessu tímabili. Hugsanlegt er að hin aukna skattbyrði sem öryrkjar hafa orðið fyrir síðan 1995 hafi virkað letjandi á atvinnuþátttöku.

9.5. Tekjur öryrkja í vestrænum löndum

Að lokum er hér gerð tilraun til að meta afkomu öryrkja á Íslandi í samanburði við öryrkja í öðrum OECD-ríkjum. Allur slíkur samanburður er vandkvæðum bundinn vegna þess að ekki er hægt að tryggja sambærileika gagnanna til fulls. OECD samtökin hafa hins vegar unnið mikið starf að samræmingu gagna á liðnum árum og í hinni miklu skýrslu samtakanna um hagi öryrkja frá árinu 2003 leggja þeir fram gögn sem sýna hlutfall tekna öryrkja sem hlutfalls af tekjum annarra þjóðfélagsþega fyrir árið 1999 (OECD 2003, kafli 3; sjá einnig *Society at a Glance* 2002 og 2005). Ekki er aðgangur að nýrri gögnum um efnið og verður hér reynt að setja fram sem sambærilegust íslensk gögn til að sjá hvar íslenskir öryrkjar standa. Í viðauka við þessa skýrslu er í fyrstu töflunum birt lýsing á réttindum til örorkulífeyris í OECD-ríkjunum, þar á meðal á Íslandi, og er það einnig til þess fallið að gefa vísbendingu um hvað einkennir þennan þátt íslenska velferðarkerfisins.³² Mynd 9.8 sýnir útkomu úr samanburði á tekjum öryrkja á Íslandi og í öðrum OECD-ríkjum.



Mynd 9.8: Tekjur öryrkja sem hlutfall af tekjum annarra þjóðfélagsþega 20-64 ára. OECD ríki, árið 1999.

Íslenskir öryrkjar voru með um 65% af meðaltekjum framteljenda þegar meðaltal OECD-ríkjanna á myndinni var um 78%. Voru Íslendingar því í fimmta neðsta sæti af

³¹ Allar tölur í þessum dæmum eru fengnar af heimasíðu Tryggingastofnunar ríkisins (www.tr.is), 24. nóvember 2005.

22 þjóðum árið 1999. Ástralir og Bandaríkjamenn voru neðstir í röðinni, ásamt Portúgölum og Grikkjum. Ástralir og Bandaríkjamenn halda örorkubótum almennt frekar lágum, ásamt öðrum engilsaxneskum þjóðum (Kanadamönnum, Írum, Bretum og Nýsjálendingum). Portúgalir og Grikkir eru hins vegar með frekar lítt þróuð velferðarkerfi á þessu sviði (Esping-Andersen 1990 og 1999).

Hæstur er örorkulífeyrir í hlutfalli við tekjur vinnandi fólks í Svíþjóð, Þýskalandi, Sviss, Hollandi, Austurríki og Danmörku (frá 86% til 96%). OECD reiknar einnig hlutfall fjölskyldutekna þeirra fjölskyldna sem hafa öryrkja á heimilinu í samanburði við fjölskyldur þar sem ekki er öryrki á heimilinu og eru þessar sömu þjóðir með bestu útkomuna úr þeim samanburði, þ.e. tekjur öryrkjafjölskyldna eru nærri 95% af meðaltekjum þeirra fjölskyldna sem eru án öryrkja í þessum löndum (OECD 2003, bls. 28-29). Samkvæmt þessum samanburði á mynd 9.8 virðist Ísland því eiga talsvert í land með að færa öryrkjum afkomu sem nálgast meðaltekjur samfélagsins. Í reynd er örlæti örorkulífeyris og annarra tekna öryrkja á Íslandi lágt miðað við ríkidæmi þjóðarinnar, eins og það mælist sem verg þjóðarframleiðsla á mann. Í slíkum samanburði á hagsæld væri Ísland mun ofar á listanum.

Á mynd 9.8 er einnig sýnt hvert hlutfallið var orðið fyrir Ísland árið 2004 og hafði það þá hækkað aðeins, eða úr 65% í 67%, sem breytir þó litlu um afstöðuna til hinna landanna, að því gefnu að röð þeirra hafi ekki breyst með afgerandi hætti.

Rétt er að hafa í huga þegar slíkur samanburður á meðaltölum er gerður að útkoma ólíkra hópa er misjöfn. Ein regla í því virðist vera sú, að þeir öryrkjar sem þurfa að stóla eingöngu á lífeyri almannatrygginga (Tryggingastofnunar ríkisins hér á landi) eru yfirleitt með talsvert lægri meðaltekjur en hinir sem hafa að auki lífeyri úr lífeyrissjóðum vinnumarkaðarins eða þeir sem hafa atvinnutekjur til viðbótar við örorkulífeyrinn (OECD 2003, bls. 76). Eins og fram kom á mynd 9.3 hér að framan var hámarkslífeyrir öryrkja frá TR um 46% af meðaltekjum framteljenda. Í þeim hópi er fólk sem hefur ekki unnið sér lífeyrisrétt á starfsferli og hefur ekki heldur neinar atvinnutekjur. Oft eru þetta þeir einstaklingar sem hafa verið með hátt stig örorku frá unga aldri. Þeirra kjör eru því um og undir fátæktarmörkum samfélagsins.

Munur kjara þessa hóps og annarra öryrkja virðist vera tiltölulega mikill á Íslandi samanborið við OECD-ríkin (OECD 2003, bls. 29). Slíkur munur er almennt

³² Íslensku tölurnar eru reiknaðar þannig, að úr sérkeyrslum Hagstofu Íslands um tekjur öryrkja 1999 og 2004 eru reiknaðar meðaltekjur (tekjum hjónafólks í hópi öryrkja er deilt niður á hvort um sig) og er þetta meðaltal síðan reiknað sem hlutfall af meðaltekjum framteljenda á aldrinum 25-64 ára.

meiri í Bandaríkjunum og hjá öðrum þeim þjóðum sem hafa veikara velferðarkerfi. Eðlilegt forgangsverkefni á Íslandi væri að frelsa þetta fólk úr sárri örbirgð með umtalsverðri hækkun lífeyris almannatrygginga, því þetta fólk á sér litla aðra björg í vændum. Að öðrum kosti er við því að búast að fólk úr þessum hópi verði áfram fastagestir hjá ölmusustofnunum samfélagsins, þ.e. Mæðrastyrksnefnd, Hjálparstarfi kirkjunnar og félagsþjónustu sveitarfélaganna. Það er svartur blettur á velferðarkerfi nútímalegrar og hagsællar þjóðar að tryggja grundvallarframfærslu svo illa að umtalsverður fjöldi þjóðfélagsþegna þurfi til lengri tíma að leita sér ölmusustyrkja til grunnframfærslu með þessum hætti.

Í OECD-ríkjunum virðist vera almennt að þeir öryrkjar sem á annað borð stunda launaða atvinnu hafi nálægt meðaltekjum annarra vinnandi manna, þ.e. þeirra sem eru ekki öryrkjar. Það eru því miklir möguleikar til kjarabóta fyrir öryrkja faldir í því að auka atvinnuþátttöku þeirra, sem almennt þykir frekar lág og er eins og fram kom í kafla 5 í lægri kantinum á Íslandi, þó atvinnuþátttaka annarra en öryrkja sé hér með því hæsta sem þekktist í heiminum. Bættir hvatar til atvinnuþátttöku öryrkja og öflugt stoðkerfi fyrir slíka atvinnuþátttöku gæti því verið hið mesta framfaraspor hér á landi, bæði fyrir þá öryrkja sem geta stundað einhverja launaða vinnu og fyrir lífeyriskerfin í landinu sem þá gætu sparað sér útgjöld að hluta.

Annað sem nauðsynlegt er að hafa í huga þegar fjallað er um tekjur öryrkja á Íslandi er það, að notkun skerðingarreglna (tekjutengingarreglna) í opinbera almannatryggingakerfinu er mjög mikil. Þær þjóðir sem búa við sambærileg kerfi (einkum engilsaxnesku þjóðirnar) bjóða upp á almennt lægri lífeyri og lakari kjör fyrir öryrkja en hinar þjóðirnar í hópi OECD-ríkjanna (OECD 2003, bls. 53). Hér á landi eru frítekjumörk almennt lág og skerðingar örorkulífeyris mjög miklar um leið og viðkomandi hefur einhverjar aðrar tekjur (sjá nánar um þetta í “Álit vinnuhóps um endurskoðun almannatrygginga og samspil þess við skattkerfið og lífeyrissjóði” (2001), sem og skýrslu Tryggva Þórs Herbertssonar 2005, kafla 3; einnig Stefán Ólafsson 1999). Þetta einkenni íslenska örorkulífeyriskerfisins felur í sér afar miklar hættur á að festa öryrkja í fátæktargildrum (Harpa Njáls 2003) og dregur stórlega úr ávinningi af atvinnuþátttöku öryrkja. Hvatar þessa fyrirkomulags eru því mjög öndverðir því markmiði að auka atvinnuþátttöku öryrkja, sem allar vestrænar þjóðir beita sér fyrir nú á dögum. Miklum árangri má ná með umtalsverðum úrbótum á þessu sviði hér á landi.

Á heildina lítið hefur þróun tekna öryrkja verið óhagstæð. Þeir hafa dregist aftur úr öðrum þegnum landsins síðan 1995, þvert á markmið laga um málefni þeirra frá 1992. Megin ástæða þess er sú, að lífeyrir almannatrygginga hefur hækkað of lítið og skattbyrði öryrkja hefur stóraukist á þessum tíma frá 1995 til 2004.

X. Útgjöld til örorkulífeyris og þjónustu

Fjölbjóðlegur samanburður

Útgjöld þjóða vegna örorkulífeyriskerfa eru í beinu sambandi við fjölda öryrkja í viðkomandi löndum, örlæti lífeyrisbótanna sem þeir fá sér til framfærslu og umfang og gæði þeirrar þjónustu sem öryrkjum stendur til boða. Greining útgjalda til þessa málaflokks er því ágætlega til þess fallin að styrkja niðurstöður þeirra greininga sem gerðar hafa verið í öðrum köflum skýrslunnar og varpa frekara ljósi á mun milli þjóða.

Tafla 10.1
Útgjöld til örorkumála á Norðurlöndum

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Útgjöld til örorkumála, sem % af VLF:					
1995	3,5	4,7	2,2	4,0	4,3
1999	3,5	3,7	2,3	4,7	3,8
2000	3,4	3,4	2,7	4,1	3,7
2001	3,6	3,4	2,7	4,2	3,8
2002	3,7	3,4	3,0	4,6	4,3
2003	4,1	3,5	3,4	4,5	4,6
Útgjöld til örorkubóta og þjónustu við öryrkja á hvern íbúa (í Evrum með kaupmáttarleiðréttingu):					
1997:					
Örorkubætur	527	652	335	781	506
Þjónusta við öryrkja	236	148	147	299	264
Heildarútgjöld á íbúa v. örorku	763	800	482	956	770
1999:					
Örorkubætur	575	577	376	929	495
Þjónusta við öryrkja	288	159	177	260	288
Heildarútgjöld á íbúa v. örorku	863	736	552	1118	783
2001:					
Örorkubætur	647	581	422	1011	510
Þjónusta við öryrkja	297	182	238	281	348
Heildarútgjöld á íbúa v. örorku	944	763	659	1292	858
2003:					
Örorkubætur	728	586	545	1222	694
Þjónusta við öryrkja	328	202	281	264	453
Heildarútgjöld á íbúa v. örorku	1056	788	826	1486	1146
Vöxtur útgjalda á íbúa 1997-2003:					
Örorkubætur (%)	38	-10	63	56	37
Þjónusta við öryrkja	39	36	91	-12	72

Heimildir: NOSOSKO, ýmis ár

Í töflu 10.1 er gerður samanburður á útgjöldum til örorkumála á Norðurlöndum fyrir tímabilið frá 1995 til 2003. Eins og sjá má af fyrri hluta töflunnar varði Ísland um 2,2% af vergri landsframleiðslu til örorkumála árið 1995 á meðan hinar þjóðirnar voru með frá 3,5 til 4,7%. Þá munaði því miklu á umfangi þessara útgjalda og hlutur

Íslands frekar lítill. Eins og áður er fram komið í kafla 4 fjölgaði öryrkjum hér á landi meira en í hinum norrænu löndunum á síðustu tíu árum eða svo, enda var fjöldinn minni fyrir á Íslandi. Það er því við að búast að útgjöld hér á landi hafi vaxið örar en í hinum löndunum og sýna tölurnar í töflu 10.1 að svo hefur og verið. Árið 2003 var Ísland þó enn með minnst útgjöld þó saman hafi dregið, einkum með Finnlandi sem hefur lækkað útgjöldin samfara fækkun öryrkja í kjölfar batnandi atvinnuástands á síðustu árum.

Í neðri hluta töflunnar eru útgjöldin svo sýnd á annan veg, sem heildarútgjöld á íbúa í viðkomandi löndum (í sama gjaldmiðli, Evrum, með leiðréttingum vegna mismunandi kaupmáttar í löndunum). Einnig eru útgjöldin þarna greind eftir því hvort um er að ræða lífeyri öryrkja eða þjónustu við öryrkja.

Sjá má að árið 2003 voru útgjöld vegna örorkubóta á hvern íbúa í landinu lægstar á Íslandi (545 Evrur), næst lægstar í Finnlandi en lang hæstar í Noregi. Þessar tölur verða að nokkru fyrir áhrifum af sterkri stöðu íslensku krónunnar síðustu árin, enda munaði meiru á þessum útgjaldalið fyrri árin, Íslandi í óhag. Þannig var Ísland með afgerandi lægst útgjöld til örorkubóta öll hin árin. Útgjöld vegna þjónustu við öryrkja voru hins vegar sambærilegri á Íslandi við það sem tíðkast hefur í hinum löndunum. Það er í samræmi við þau almennu einkenni á íslenska velferðarkerfinu að bætur eru yfirleitt frekar lágar hér en útgjöld til velferðarþjónustu eru hins vegar oft sambærileg við það sem er hjá skandinavísku þjóðunum (Stefán Ólafsson, 1999). Árið 2003 voru bæði Finnar og Norðmenn með lægri útgjöld til þjónustu við öryrkja en Íslendingar og var það fyrsta árið sem Norðmenn voru lægri en Íslendingar á þessu sviði. Heildarútgjöldin voru svo lægst í Finnlandi árið 2003 en næst lægst á Íslandi. Fyrri árin var Ísland með lægst útgjöld til örorkumála í öllum tilvikum. Árið 1997 munaði talsverðu á Íslandi og hinum löndunum í þessum efnum.

Frá 1997 til 2003 jukust útgjöld vegna örorkumála örast á Íslandi, ekki síst vegna þjónustu við öryrkja. Þó svo að sterk staða íslensku krónunnar hafi hér áhrif er augljóslega einnig um raunaukningu að ræða, eins og sést af hlutfallslegu tölunum í fyrri hluta töflunnar sem og af þeirri staðreynd að öryrkjum hefur fjölgað meira á Íslandi á þessum tíma en í hinum löndunum. Útgjöld vegna örorkubóta hækkuðu einnig talsvert í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Einnig er rétt að hafa í huga í þessu sambandi að hinar þjóðirnar hafa meiri útgjöld en Íslendingar vegna öryrkja sem sinnt er á öðrum sviðum velferðarkerfisins.

En hvernig stendur Ísland í samanburði við önnur vestræn samfélög í þessum efnum? Tafla 10.2 sýnir heildarútgjöld vegna örorkumála almennt (sem % af vergri landsframleiðslu) frá 1990 til 2001.

Tafla 10.2
Útgjöld vegna örorkulífeyris í OECD-ríkjunum 1990 til 2001
Hlutfall af VLF 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pólland	3,5	4,9	5,9	6,1	6,1	6,0	5,9	6,0	6,0	5,9	5,5	5,5
Svíþjóð	5,6	5,4	4,8	5,4	5,2	5,1	4,7	4,5	4,7	4,7	4,8	5,2
Noregur	4,8	5,1	5,0	4,9	4,7	4,7	4,7	4,7	5,0	5,2	4,7	4,8
Holland	6,9	6,8	6,8	6,6	6,0	5,3	4,7	4,5	4,3	4,3	4,1	4,1
Danmörk	3,3	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7	3,6	3,8	3,8	3,7	3,9
Finnland	4,3	5,0	5,5	5,6	5,4	5,1	5,0	4,6	4,2	4,1	3,9	3,9
Sviss	2,3	2,4	2,7	2,9	3,0	3,1	3,3	3,4	3,6	3,6	3,6	3,8
Lúxemborg	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,6	3,6	3,5	3,2	3,7	3,3	3,6
Belgía	3,2	3,3	3,4	3,8	3,7	3,4	3,4	3,4	3,3	3,4	3,2	3,3
Tékkland	2,5	2,4	2,4	2,4	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	3,0	3,0
Evrópusambandið-15	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,9
Ísland	1,6	1,7	2,0	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	2,8	2,8
Nýja Sjáland	3,0	3,1	3,2	3,1	2,9	2,8	2,8	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8
Ungverjaland	m	m	m	m	m	m	m	m	m	2,7	2,6	2,7
OECD-23 lönd	2,7	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Austurríki	2,1	2,2	2,2	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5
Portúgal	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5
Bretland	2,1	2,3	2,5	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5
Spánn	2,3	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4
Ástralía	1,9	1,8	2,0	2,2	2,1	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3
Þýskaland	1,8	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Slóvakía	m	m	m	m	m	2,3	2,5	2,5	2,7	2,6	2,4	2,3
Frakkland	2,5	2,5	2,5	2,6	2,5	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Ítalía	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
Grikkland	2,3	2,1	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Írland	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	2,1	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4
Bandaríkin	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Kanada	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Japan	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Kórea	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
Mexíkó	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Tyrkland	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	m	m

Heimild: OECD, Social expenditures data base

Hér má sjá að meðalútgjöld OECD-ríkjanna hafa staðið nokkurn veginn í stað og meðaltal Evrópusambandsríkjanna hefur heldur lækkað. Á sama tíma hafa útgjöld Íslands hækkað talsvert umfram meðaltal hinna landanna. Útgjöld Íslands voru hins vegar langt undir meðaltali beggja landahópanna árið 1990 og árið 2001 var Ísland enn rétt undir meðaltali Evrópusambandsins og lítillega yfir meðaltali OECD-

ríkjanna. Síðustu árin tvö hafa útgjöldin á Íslandi hins vegar hækkað enn frekar þannig að Ísland hefur færst aðeins ofar á listanum.

Þær þjóðir sem hafa hvað þróuðustu velferðarkerfin, skandinavísku þjóðirnar, eru langt fyrir ofan Ísland árið 2001, ásamt Hollandi, Sviss og Póllandi (sem er með óvenjulega umfangsmikið örorkulífeyriskerfi, líklega vegna mikils langtíma atvinnuleysis sem fært hefur byrðarnar af atvinnuleysisbótum yfir á örorkubæturnar). Þjóðirnar sem eru fyrir neðan Ísland eru engilsaxnesku þjóðirnar sem almennt halda mikið aftur af útgjöldum til örorkubóta og velferðarþjónustu, ásamt mörgum þjóðum sem eru með vanþróaðri velferðarkerfi. Helstu frávikin þar eru hins vegar Þýskaland og Frakkland sem bæði eru með lægri útgjaldahlutföll en Ísland.

Tafla 10.3
Útgjöld til örorkulífeyris og skyldra sviða velferðarkerfisins
% af VLF 1998

	Örorku- lífeyrir	Slysa- tryggingar	Sjúkra- dagpeningar	Þjónusta við aldráða og örorkja	Virkar vinnu- markaðs- aðgerðir	Atvinnu- leysis- bætur	Annað	Samanlagt 1-7	Heildar- útgjöld til velferðar- mála
Svíþjóð	2,1	0,3	1,1	3,7	2,0	1,9	0,9	12,1	31,0
Danmörk	1,8	0,1	0,7	3,0	1,7	3,4	1,1	11,7	29,8
Holland	2,4	x	1,0	1,3	1,3	2,6	1,3	9,9	24,5
Noregur	2,8	0,0	1,5	3,4	0,9	0,5	0,7	9,8	27,0
Finnland	2,8	0,2	0,4	1,5	1,4	2,6	0,6	9,5	26,5
Pólland	4,0	0,8	1,2	0,3	0,4	0,6	0,3	7,5	22,8
Sviss	2,2	0,8	0,5	0,7	0,8	1,0	0,5	6,4	28,1
Belgía	1,3	0,4	0,4	0,1	1,4	2,5	0,3	6,3	24,5
Frakkland	0,9	0,2	0,5	0,7	1,3	1,8	0,4	5,8	28,8
Þýskaland	1,0	0,3	0,3	0,7	1,3	1,3	0,6	5,6	26,0
Írland	0,7	0,1	0,7	0,4	1,2	1,7	0,6	5,4	15,8
Nýja									
Sjáland	1,0	0,8	1,2	0,0	0,6	1,6	0,1	5,3	21,0
Kanada	0,5	0,4	0,1	a	0,5	1,0	2,8	5,2	18,0
Slóvakía	2,0	a	1,2	0,4	0,0	0,6	0,9	5,1	13,6
Austurríki	1,9	0,4	0,2	0,9	0,4	0,9	0,3	5,1	26,8
Spánn	1,3	x	0,9	0,3	0,6	1,5	0,1	4,9	19,7
Lúxemborg	1,8	0,6	0,7	0,5	0,2	0,5	0,2	4,7	22,1
Ísland	1,5	0,0	0,1	2,2	0,1	0,4	0,4	4,7	18,4
Ástralía	1,2	0,9	0,0	0,8	0,4	1,1	0,1	4,5	17,8
Bretland	2,6	0,0	0,1	0,8	0,3	0,3	0,2	4,5	20,8
Portúgal	1,9	a	0,5	0,3	0,7	0,8	0,3	4,4	18,2
Tékkland	1,7	0,1	0,9	0,5	0,1	0,2	0,4	3,9	19,4
Ítalía	1,0	x	0,7	0,2	0,7	0,7	0,0	3,2	25,1
Grikkland	1,1	n	0,8	0,3	0,2	0,5	0,2	3,1	22,7
Bandaríkin	0,9	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,6	2,2	14,6
Japan	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,5	0,2	1,8	14,7
Tyrkland	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6	0,3	1,4	11,6
Kórea	0,1	0,2	a	0,2	0,5	0,2	0,2	1,4	5,9
Mexíkó	0,0	0,0	a	0,0	0,1	0,0	0,5	0,7	8,2

OECD, Society at a Glance 2002

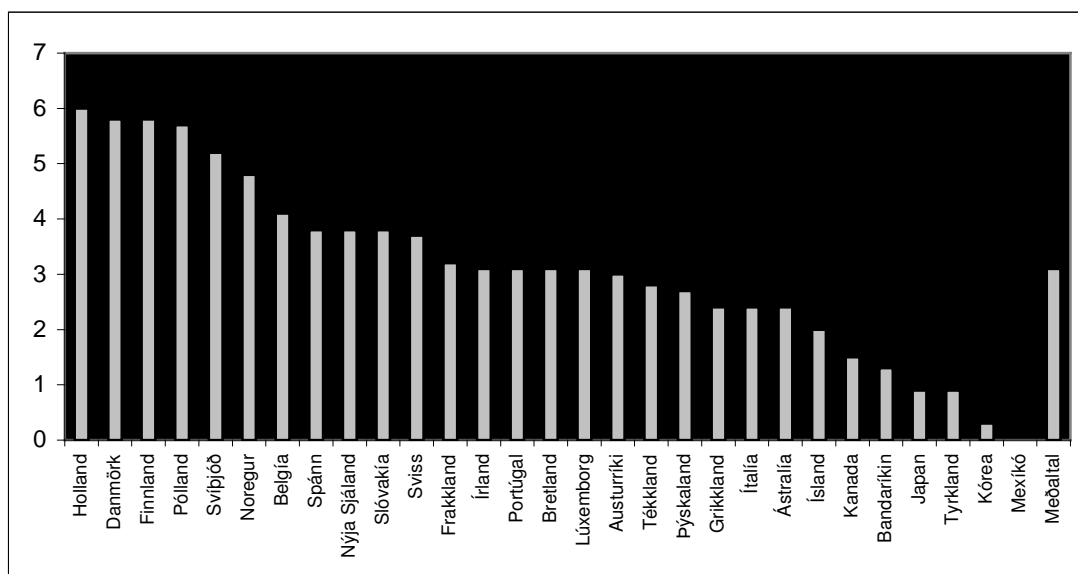
Tafla 10.3 sýnir athyglisverða sundurgreiningu á útgjöldum til örorkumála og skyldra þátta velferðarkerfisins, þ.e. þeirra þátta kerfisins sem liggja hvað næst örorkulífeyrisherfinu og sem deila hlutverkum með örorkulífeyrisherfunum oft með ólíkum hætti milli landa.

Í kafla 4.5 var sýnt að íslenska örorkulífeyrisherfið gegnir tiltölulega stóru hlutverki í samanburði við nærliggjandi þætti velferðarkerfisins. Það þýðir að hlutverk og verkefni sjúkradagpeningakerfisins, atvinnuleysisbótakerfisins og stoðkerfis félagsþjónustu sveitarfélaganna legst að hluta á örorkulífeyrisherfið, sem verður þá hlutfallslega stærra og dýrara fyrir vikið. Því er nauðsynlegt að skoða útgjöld til örorkulífeyrisherfisins í samhengi við útgjöld til þessara nærliggjandi kerfa, þ.e. leggja þau saman og sjá þannig útgjaldabyrðina í víðara og raunsannara samhengi. Með þessum hætti eru fengin heildarútgjöld til allra helstu þátta velferðarkerfisins sem gætu verið að sinna öryrkjum, slösuðum og langveikum, auk atvinnulausra. Vegna mismunandi skipulags er oft um skörun milli þessara sviða að ræða sem skerðir sambærileika. Þannig er til dæmis óeðlilegt að bera einungis saman útgjöld til örorkulífeyrisherfisins á Íslandi við útgjöld til sömu kerfa í grannríkjunum, ef hlutverk örorkulífeyrisherfisins er mun stærra á Íslandi en í hinum löndunum, og hlutverk nærliggjandi kerfa að sama skapi minna hjá okkur.³³

Taflan styður niðurstöðu okkar í kafla 4.5. Útgjöld Íslendinga til örorkulífeyris eru ekkert fjarri meðaltali landanna en útgjöldin til sjúkradagpeninga eru hins vegar mjög lág hér á landi, eða um 0,1% af þjóðarframleiðslu. Svíar eru með 1,1%, Danir 0,7%, Norðmenn 1,5% og Finnar 0,4%. Frændþjóðirnar á Norðurlöndum eru þannig með frá fjórum til fimmtán sinnum meiri útgjöld vegna sjúkradagpeninga en Íslendingar, í hlutfalli við þjóðarframleiðslu. Það þýðir að sjúkratryggingakerfin hjá þeim taka mun stærri byrðar af örorkulífeyrisherfunum en er hér á landi. Ef allt annað væri jafnt ætti örorkulífeyrisherfið á Íslandi því að vera stærra og dýrara en örorkulífeyrisherfin í hinum norrænu löndunum. Svo er þó ekki.

Þegar allir þessir skyldu þættir velferðarkerfisins eru lagðir saman, eins og gert er í dálki 8 í töflu 10.3 er Ísland því frekar neðarlega í útgjaldaröðinni. Það segir að Ísland er með tiltölulega litlar byrðar af útgjöldum vegna örorku, slysa, veikinda og atvinnuleysis, samanborið við OECD-ríkin. Svíar og Danir verja hátt í þrisvar sinnum stærri hluta þjóðarframleiðslu til þessara þátta samtals. Nokkrar aðrar vestrænar

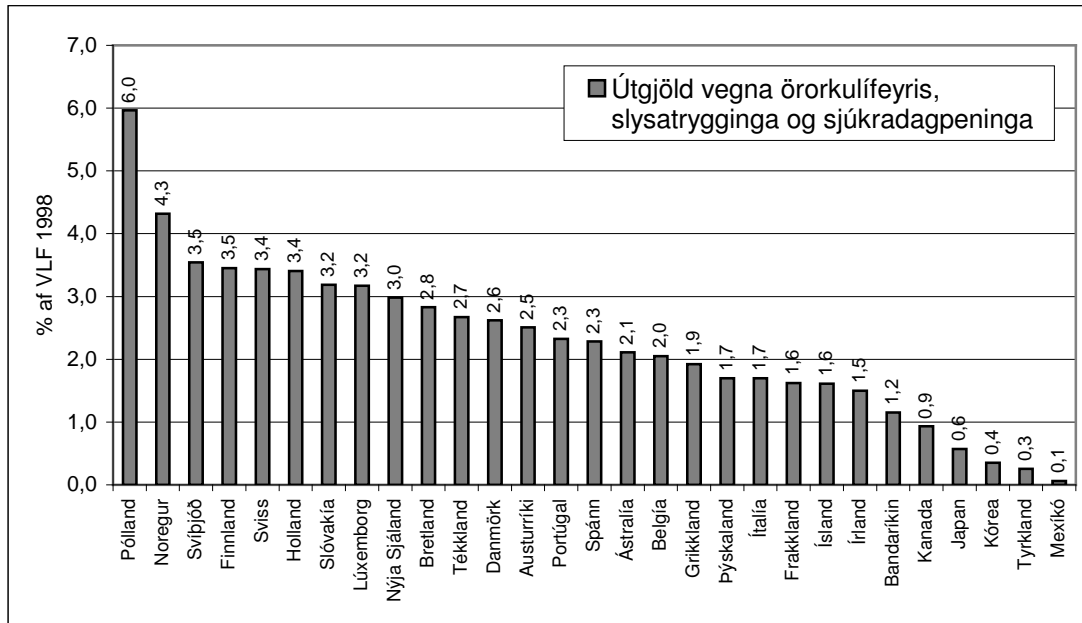
Þjóðir eru með tvöfalt stærri hluta en Íslendingar. Þær þjóðir sem eru með minni samanlagða útgjaldabyrði af þessum þáttum eru engilsaxneskar þjóðir og þjóðir sem eru með minna þróuð velferðarkerfi.



Mynd 10.1: Samanlögð útgjöld til örorkulífeyris, sjúkradagpeninga og atvinnuleysisbóta. OECD-ríkin 1998.

Á myndum 10.1 og 10.2 eru sýndar tvær aðrar útgáfur af samanlögðum útgjöldum til örorku og skyldra málaflokka. Mynd 10.1 sýnir samanlögð útgjöld til örorkulífeyris, sjúkradagpeninga og atvinnuleysisbóta. Þar er Ísland í sjöunda neðsta sætinu. Kanadamenn, Bandaríkjamenn, Japanir, Tyrkir, Kóreumenn og Mexíkanar eru fyrir neðan okkur.

³³ Því miður eru ekki til nýrri tölur með svona sundurgreiningu en frá 1998 og koma þær úr skýrslu OECD um samfélagsvísa (*Society at a Glance*) frá árinu 2002.



Mynd 10.2: Samanlögð útgjöld til örorkulífeyris, slysatrygginga og sjúkradagpeninga. OECD-ríkin 1998.

Á mynd 10.2 hafa útgjöld vegna atvinnuleysisbóta, sem eru ef til vill fjærst örorkulífeyrisútgjöldunum í hlutverkaskiptingunni, verið tekin út, en útgjöldum vegna slysatrygginga bætt við. Þeir þrír þættir sem þar eru samanlagðir eru án efa skyldustu sviðin þar sem mest skörun verkefna er. Ísland hækkar um eitt sæti, Írland fer neðar á útgjaldalistanum.

Þegar allt er sama tekið er því ljóst, að Ísland er með mjög litla útgjaldabyrði vegna örorkulífeyris og skyldra sviða almannatrygginga. Þegar örorkulífeyrir og þjónusta vegna öryrkja er tekin ein sér eru Íslendingar hins vegar ekki fjarri meðaltali Evrópulanda en neðar en frændþjóðirnar á Norðurlöndum, þrátt fyrir að þessi útgjaldaliður hafi aukist talsvert á Íslandi á síðustu árum.

X.I Stefna í örorkumálum á Vesturlöndum

XI.1. Frá útskúfun til samfélagsþátttöku

Meginmarkmið stjórnvalda í örorkumálum eru almennt tvíþætt:

- Að tryggja öryrkjum viðunandi framfærslu svo þeir geti tekið þátt í venjulegu lífi samfélagsins, þrátt fyrir fötlun eða hamlanir á færni og líkamsstarfsemi
- Að draga úr útskúfun og einangrun öryrkja svo þeir geti verið fullgildir meðlimir í samfélaginu; á vinnumarkaði, í menntakerfi, í afþreyingar- og menningarlífi almennt.

Margar leiðir eru að þessum markmiðum og misjafnt í hve miklum mæli stjórnvöld taka til hendinni. Einnig er misjafnt hve miklum fjármunum stjórnvöld verja til málefnisins. Á Vesturlöndum hefur á síðustu áratugum orðið stefnubreyting í málefnum og úrræðum öryrkja. Áhersla hefur færst frá því að tryggja einungis framfærslulífeyri til viðbótaráherslu á virkni- og þátttökuaukandi aðgerðir ýmiss konar, ekki síst aðgerðir er beinast að því að greiða fyrir atvinnuþátttöku fatlaðra og öryrkja.

Þessi stefnubreyting á sér rætur í aukinni baráttu samtaka fatlaðra og öryrkja víða á Vesturlöndum fyrir mannréttindum og bættum skilningi á stöðu þessa þjóðfélagshóps. Alþjóðastofnanir eins og OECD samtökin og Alþjóðavinnuámalastofnunin, auk Alþjóða heilbrigðisstofnunarinnar og Evrópusambandsins hafa tekið þessi málefni upp á sína arma.

Fatlaðir og öryrkjar eru sá þjóðfélagshópur sem er í hvað mestri hættu á að einangrast eða útskúfast í þjóðfélaginu. Það er vegna þess að flestir í þessum hópi búa við líkamlegar eða andlegar hamlanir ýmiss konar sem aftra samfélagsþátttöku, menntaleit, atvinnuþátttöku og aðgengi að venjulegu lífi borgaranna. Þeir búa einnig oft við fordóma og skilningsleysi. Lífeyriskerfi nútímaþjóða skammta öryrkjum að auki oft svo naum kjör að þátttöku þeirra er enn frekar hamlað af fjárhagsástæðum, til viðbótar við hamlanir vegna fötlunar eða afleiðinga sjúkdóma. Þannig geta lagst saman líkamlegar, félagslegar og efnahagslegar hindranir á samfélagsþátttöku fatlaðra og öryrkja. Þegar slíkt fer saman er hættan á útskúfun og einangrun mun meiri en almennt er hjá fólki í öðrum þjóðfélagshópum.

Öryrkjar eru því einn af þeim hópum í þjóðfélaginu sem eru í hvað mestri hættu á að einangrast á jaðri samfélagsins og fara á mis við almenn lífsgæði sem

flestir borgarar njóta. Þar eð einkenni örorku eru svo margbreytileg kalla aðgerðir til stuðnings samfélagsþátttöku öryrkja á afar fjölþættar leiðir og úrræði, jafnvel þarf að klæðskerasníða stuðningsúrræði fyrir einstaklinga. Vestrænar þjóðir hafa á síðustu áratugum víða aukið aðgerðir til stuðnings samfélagsþátttöku öryrkja, ekki síst aðgerðir til að auka atvinnuþátttöku þeirra (OECD 2003, kafli 6). Sjaldnast fól þessi stefnubreyting í sér lækun lífeyris öryrkja, heldur var oftast um að ræða viðbótaráherslu á atvinnuþátttöku og aðrar virkniaukandi aðgerðir. Sums staðar hefur þetta þó falið í sér þrengingu réttar til töku örorkulífeyris, til dæmis í Bandaríkjunum, vegna þess að stjórnvöldum hefur þótt fjölgun öryrkja mikil eða vegna gruns um að of margir fullfrískir einstaklingar freistuðust til að nota sér örorkulífeyriskerfið til framfærslu frekar en að stunda launaða atvinnu (Handler 2003). Auðvelt virðist vera að telja fólki trú um að misnotkun slíkra framfærslukerfa sé mikil, þó það sé sjaldnar sýnt með trúverðugum gögnum. Hættan á misnotkun er þó fyrir hendi og getur skaðað réttmæti slíkra kerfa í hugum almennings.

Hins vegar er ástæða til að vara við ýkjum um slíka misnotkun, því enginn fær örorkumat nema lækna Tryggingastofnunar ríkisins og sambærilegra stofnana í öðrum löndum bregðist skyldum sínum, því þeir hafa ekki heimildir til að veita fólki rétt til örorkulífeyris nema um raunverulega örorku sé að ræða, þó hún geti verið á misjafnlega háu stigi. Eins og fram kemur í yfirliti um réttindi öryrkja á Vesturlöndum, í Viðauka I við þessa skýrslu, er yfirleitt beitt fjölþættu mati á örorku sem margir koma að. Þá er einnig algengt að örorkumat sé endurtekið á tilteknu árabili ef ástæða þykir til. Ýmist er miðað við læknisfræðilegt mat á örorku eða mat á getu til tekjuöflunar. Lausung við útgáfu réttinda til töku örorkulífeyris þyrfti að vera mikil og útbreidd í lífeyriskerfinu ef veruleg misnotkun ætti að þrífast þar. Fyrirkomulag og framkvæmd örorkumatsins er hins vegar þannig að lítil ástæða er til að ætla að óvenju mikil lausung ríki við úthlutun örorkulífeyrisréttinda. Þess vegna er lang líklegast að lítil brögð séu að misnotkun örorkulífeyriskerfisins hér á landi.

Í hópi ríku þjóðanna á Vesturlöndum verja skandinavísku þjóðirnar, Hollendingar, Svisslendingar og Lúxemborgarar hvað mestum fjármunum til að bæta hagi öryrkja. Það er í samræmi við miklar áherslur á velferðarmál í þessum löndum, ekki síst hjá skandinavísku þjóðunum. Bandaríkjamenn hafa almennt varið litlum fjármunum til örorkulífeyris og þjónustu við öryrkja og ekki tryggt þeim viðunandi framfærslukjör. Þeir unnu hins vegar brautryðjendastarf með setningu löggjafar um réttindi öryrkja árið 1990, sem gengur undir heitinu “Americans with Disabilities Act”

(ADA). Margrét Margeirsdóttir (2001, bls. 96-97) hefur lýst þessari réttindabót með eftirfarandi hætti:

“Lögin taka til allra hópa fatlaðra, s.s. hreyfihamlaðra, heyrnarlausra, sjónskertra, þroskaheftra, geðfatlaðra o.fl. Meginþættir laganna eru ákvæði um aðgengismál, samgöngur, atvinnumál, upplýsingatækni og fjarskipti (telecommunication). Hið síðastnefnda lýtur m.a. að búnaði sem tryggir heyrnarskertum og talskertum einstaklingum not af sérútbúnum tækjum, textasímum og fjarskiptabúnaði.

Í lögnum eru ýmis ákvæði um atvinnumál fatlaðra til að koma í veg fyrir að þeim sé mismunað á vinnustað. Það getur átt við um vinnutíma, óréttmætar uppsagnir eða hlunnindi sem fatlaðir fara á mis við o.fl. Vinnuveitanda er gert skylt á eigin kostnað að lagfæra aðgengi eftir því sem þörf krefur og útvega nauðsynleg hjálpartæki. Þetta gildir bæði um opinberar stofnanir og einkafyrirtæki. Vinnuveitandi getur á móti fengið skattafrádrátt vegna kostnaðarins. Yfirvöld jafnréttismála hafa látið atvinnumál fatlaðra til sín taka og gefið út umfangsmiklar leiðbeiningar fyrir vinnuveitendur um aðgengi og fyrirkomulag á vinnustöðum sem henta fötludum.

Rannsóknarstofnun starfsendurhæfingar (The National Institute on Disability and Rehabilitation Research) hefur komið á fót endurhæfingar- og hjálpartækjastöðvum þar sem veitt er víðtæk aðstoð og ráðgjöf í atvinnumálum fatlaðra. Markmiðið er að flestir geti starfað á almennum vinnumarkaði, en þeim sem ekki ráða við það er vísað á verndaða vinnustaði, sem yfirleitt eru reknir af félagasamtökum eða einkaaðilum.”

Einnig eru afgerandi ákvæði í þessum lögum um aðgengi fatlaðra að almenningsfarartækjum og þjónustufyrirtækjum og stofnunum, sem og að vörur sem í boði eru á markaði taki tillit til þarfa fatlaðra svo þeir geti einnig notið þeirra. Eins og lýst var í kafla 2.4 hér að framan eru skandinavísku þjóðirnar almennt með svipuð markmið varðandi þátttöku fatlaðra og öryrkja í samfélaginu og aðgengi þeirra að gæðum á mörkuðum. Hugmyndafræðin um samþættingu fatlaðra inn í samfélagið (*normalisering*) varð reyndar hvað fyrst útfærð í skandinavísku löndunum og velferðarkerfi þeirra hafa tryggt þokkaleg kjör til að fjárhagslegar hamlanir stæðu ekki of mikið í vegi fyrir að fatlaðir nytu venjulegs lífs. Bæði á Norðurlöndum og í Bandaríkjunum er lögð rík áhersla á að á hverjum vettvangi samfélagsins hvíli sú ábyrgð að fatlaðir njóti sömu gæða og ófatlaðir.

Í Bandaríkjunum er kostnaður af slíkum kvöðum gjarnan lagður á fyrirtæki og atvinnurekendur en á Norðurlöndunum eru þetta verkefni velferðarríkisins sem eru fjármögnuð með opinberum fjármunum. Þar verða þetta því í meiri mæli altæk réttindi en er í Bandaríkjunum, þar eð erfitt getur verið þar í landi að tryggja að fyrirtæki og atvinnurekendur veiti þessi réttindi sem og að gæði þeirra séu viðunandi og samhæfð. Megin árangur bandarísku leiðarinnar á þessu sviði er frekar að bæta

líkamlegt aðgengi fatlaðra að samfélaginu frekar en að tryggja þeim kjör í samræmi við meðalkjör í samfélaginu. Þar hafa skandinavísku þjóðirnar mikla yfirburði (Hvinden 2004, OECD 2003, EF 2003). Í Viðauka I er m.a. að finna yfirlit um réttindi varðandi atvinnumál fatlaðra og bönn við mismunum þeirra á vinnumarkaði í vestrænum þjóðfélögum.

XI.2. Mannréttindi fatlaðra

Brynhildur G. Flóvenz (2004) hefur gert ítarlega úttekt á réttarstöðu fatlaðra hér á landi. Hún gerir grein fyrir flokkun mannréttinda í neikvæð og jákvæð réttindi. Þeim neikvæðu er ætlað að vernda frelsi manna til athafna innan ákveðinna marka og setja ríkisvaldinu skorður. Jákvæðu mannréttindunum er hins vegar ætlað að vernda rétt manna til að fá aðgang að tilteknum gæðum, svo sem félagslegri aðstoð, framfærslulífeyri, menntun, heilsugæslu o.fl. Jákvæðu réttindin leggja því athafnaskyldu á ríkið og er þá undir stjórnvöldum komið hversu vel tekst að raungera réttindin (Brynhildur G. Flóvenz 2004, bls. 33). Grundvallarréttarstaða fatlaðra er tryggð í stjórnarskrá og ýmsum alþjóðlegum samningum sem Ísland hefur gengist undir, auk sérstakra laga og reglugerða um málefni fatlaðra, svo sem nógildandi laga nr. 59 frá 1992.

Ákvæði stjórnarskrár um grundvallarmannréttindi í 76. grein og jafnréttisreglan í 65. grein eru almenns eðlis og er fatlaðra ekki getið í upptalningu dæma um gildissvið laganna. Þau gilda þó skýrlega um fatlaða. Hins vegar vantar í íslensk lög eða stjórnarskrá skýr ákvæði um að ekki megi mismuna fötluðum eða öryrkjum í samfélaginu eða á vinnustöðum, líkt og er að finna í Bandaríkjunum og Svíþjóð, svo dæmi sé tekið. Brynhildur G. Flóvenz segir að í íslenskum rétti sé hin læknisfræðilega skilgreining ríkjandi, ólíkt því sem er í Danmörku og Svíþjóð, þar sem hinn félagslegu skilningur á fötlun er grundvallarviðmið og setur kröfu á stjórnvöld að ganga langt fram í að laga samfélagsaðstæðurnar að þörfum fatlaðra svo rúma megi þar fjölbreytileika mannlífsins til fulls.

Réttarstaða fatlaðra í Svíþjóð

Nokkur munur er á útfærslu réttindastöðu fatlaðra í Danmörku og Svíþjóð. Svíar hafa fært í lög flest réttindaákvæði sem Bandaríkjamenn settu í Americans With

Disabilities löggjöfina frá 1990, auk þess að tryggja opinbera framkvæmd þeirra og fjármögnun viðunandi framfærslutryggingar fyrir fatlaða og öryrkja. Í Svíþjóð var stofnað embætti umboðsmanns fatlaðra sem hefur það hlutverk að hafa eftirlit með réttindum og hagsmunum fatlaðra í landinu og sjá til þess að hindrunum í lögum og stjórnsýslu verði hrundið úr vegi. Embættið vinnur að því markmiði, sem sett er í lögum, að ná fram jafnrétti og fullri þátttöku fatlaðra í samfélaginu. Frá 1999 hafa verið í gildi lög í Svíþjóð er banna mismunum fatlaðra á vinnumarkaði og í samfélaginu, í anda bandarísku ADA laganna. Umboðsmaður fatlaðra sér til þess að lögum sé framfylgt. Ríkisvaldið í Svíþjóð hefur því gengist undir ábyrgð um að ná árangri í að auka þátttöku og aðgengi fatlaðra að samfélaginu og upplýsingum og hefur til grundvallar viðmiðunarreglur Sameinuðu þjóðanna (Brynhildur G. Flóvenz 2004 og Margrét Margeirsdóttir 2001).

Réttarstaða fatlaðra í Danmörku

Í Danmörku liggja þrenn hugtök til grundvallar rétti fatlaðra. Í fyrsta lagi er vísað til þess að samfélagið beri að móta og skipuleggja þannig að það mæti þörfum fólks sem býr við skerðingar hvers konar, svo sem fötlun og örorku. Þetta er kallað fötlun af umhverfislegum ástæðum (*miljörelaterade handicapbegreb*). Þarna er hugsun hins félagslega skilnings á fötlun lögð til grundvallar (sjá kafla 2 og Rannveigu Traustadóttur 2003).

Í öðru lagi er meginreglan um bætur (*kompensationsprincippet*) sem felur í sér að samfélagið bjóði þeim sem búa við einhvers konar skerðingar þjónustu eða greiðslur sem ætlað er að vinna gegn skerðingunum eða bæta fyrir þær að einhverju leyti. Þessar bætur eiga að vera hinum fatlaða að kostnaðarlausu og án tillits til tekna eða eigna viðkomandi eða fjölskyldu hans.

Í þriðja lagi er svo gert ráð fyrir að einstök svið samfélagsins beri ábyrgð á að ná jafnrétti fyrir fatlaða á því sviði. Þannig eiga yfirvöld menntamála að tryggja jafnrétti í skólakerfinu, yfirvöld heilbrigðismála hið sama í heilbrigðisþjónustunni og svo framvegis (Brynhildur G. Flóvenz 2004, bls. 84).

Í Danmörku er almennt markmið að láta jafnréttisreglur gilda um málefni fatlaðra frekar en að setja sérlög og er hugsunin sú, að með sérlögum sé um of hneigst til aðgreiningar fatlaðra frá öðrum þjóðfélagshópum. Af sömu ástæðu höfðu Danir því upp úr 1990 að setja sambærileg lög og í Bandaríkjunum um bann við mismunum

fatlaðra. Meginhugsun danska velferðarkerfisins er sú, að borgararnir leggi til samfélagsins eftir getu en eigi rétt á þjónustu og lífsgæðum eftir þörf hvers og eins. Þetta er grundvöllur þeirrar samtryggingar sem velferðarríkið er. Sveitarfélög og ömt annast verkefni eins og þjónustu við fatlaða. Samtvinnun hagsmuna fatlaðra við almennt umhverfi einstakra málaflokka er leitað (*mainstreaming; integration*). Mikil áhersla er lögð á samráð við hagsmunasamtök fatlaðra sjálfra, frekar en að fela opinberum embættismönnum hagsmunagæsluhlutverkið eins og í Svíþjóð. Að sama skapi byggja Danir á þeirri hugsun að fá eigi atvinnurekendur til samstarfs um atvinnuþátttöku fatlaðra á frjálsum grundvelli frekar en að skylda þá til dæmis með setningu laga um lágmarkskvóta fyrir störf fatlaðra, eins og víða er gert (sjá Viðauka I, töflur 12 og 13).

Ráð um málefni fatlaðra var stofnað árið 1980, með jafn mörgum fulltrúum frá fötluðum og yfirvöldum, sem fylgist með aðstæðum fatlaðra í samfélaginu og ráðleggur stjórnvöldum, auk þess sem það getur haft frumkvæði að úrbótum á einstökum sviðum. Árið 1993 var í tengslum við ráðið stofnuð Jafnréttisstofa fatlaðra í Danmörku sem hefur það hlutverk að fylgjast með þróun jafnréttis milli fatlaðra og ófatlaðra, safna upplýsingum, gera rannsóknir og upplýsa yfirvöld á þeim sviðum þar sem misrétti ríkir (Brynhildur G. Flóvenz 2004, bls. 82-85).

Réttarstaða fatlaðra á Íslandi

Margrét Margeirsdóttir (2001) veitir í bók sinni ítarlegt yfirlit um framþróun í réttindarmálum fatlaðra á Íslandi á síðustu áratugum. Þar kemur fram að mikið hefur áunnist til réttindabóta og viðhorfbreytingar frá um 1980. Núgildandi lög um málefni fatlaðra frá 1992 fólu í sér markverð framfaraspor, sem innleiddu sumt af því sem var nýtt í grannríkjunum á þeim tíma. Síðan þá hefur hins vegar orðið mikil breyting á réttarumhverfi og stefnu í málefnum fatlaðra og öryrkja víða á Vesturlöndum. Aukin áhersla á þátttöku þessara hópa á vinnumarkaði og í samfélaginu almennt hafa séð dagsins ljós, auk annarra réttindabóta ýmiss konar.

Úttekt Brynhildar G. Flóvenz (2004) á réttarstöðu fatlaðra hér á landi, með hliðsjón af erlendum lögum, stefnumiðum og alþjóðasamningum, dregur hins vegar fram nokkra vankanta á réttarstöðunni á Íslandi. Hér verða nokkur atriði niðurstaðna hennar nefnd.

Brynhildur telur stjórnskipulag málefna fatlaðra ekki tryggja nægilega vel réttarstöðu þeirra, þar eð blandað er til dæmis saman ráðgjafar- og hagsmunagæsluhlutverki og veitingu þjónustu við fatlaða á svæðisskrifstofum. Starfsfólk er við þær aðstæður sett í ómögulega stöðu. Þörf er á óháðu ráðgjafar- og leiðbeiningarhlutverki, líkt og umboðsmaður fatlaðra í Svíþjóð og Jafnréttisstofa í Danmörku annast, sem starfar óháð þeim er ber skylda til að veita þjónustuna. Hún telur einnig verða til bóta að flytja alla félagsþjónustu við fatlaða til sveitarfélaganna.

Um aðgengismál fatlaðra er frekar lítið fjallað í íslenskum lögum. Lögin um málefni fatlaðra frá 1992 hafa sem markmið að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör á við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi. Þó margt hafi áunnist á sviði aðgengismála er þar enn mikið verk óunnið til að greiða fyrir samfélagsþátttöku fatlaðra á fjölmörgum sviðum. Eðlilegast er að stjórnvöld sem ábyrgð bera á að markmiðunum sé náð setji sér mælanleg markmið og framkvæmdaáætlun til að hrinda þeim í framkvæmd. Bresk stjórnvöld hafa til dæmis á þessu ári sett fram metnaðarfulla framtíðarsýn um samþættingu fatlaðra og öryrkja í samfélaginu, með framkvæmdaáætlun og árlegum úttektum á árangri.³⁴ Mikilvægt er að aðgengismál séu skilin í víðu samhengi, þannig að þau vísi ekki einungis til líkamlegs aðgengis að byggingum heldur almenns aðgengis að gæðum og þjónustu samfélagsins.

Samanburður Brynhildar G. Flóvenz á meginreglum Sameinuðu þjóðanna um jöfnun tækifæra fyrir fatlaða og íslenskum aðstæðum bendir til að mikið vanti upp á að markmiðunum í aðgengismálum sé náð hér á landi. Tryggja þarf rétt samtaka fatlaðra til samráðs á sviðinu. Félagsmálaráðherra hefur hins vegar veitt fyrirheit um úrbætur á þessu sviði.

Réttur fatlaðra til aðgengis að lægri stigum skólakerfisins virðist ágætlega tryggður og völ sértækra úrræða og stuðnings. Gögn um menntastig fatlaðra (sjá kafla 7) benda hins vegar til að sókn þeirra inn á hærri stig skólakerfisins sé of veikburða og er ástæða til að efla stoðkerfi þeirra í framhaldsskólum og á háskólastigi. Aukið gengi þessa þjóðfélagshóps í skólakerfinu getur skipt afar miklu máli fyrir einstaklingana sjálfa jafnt sem samfélagið allt.

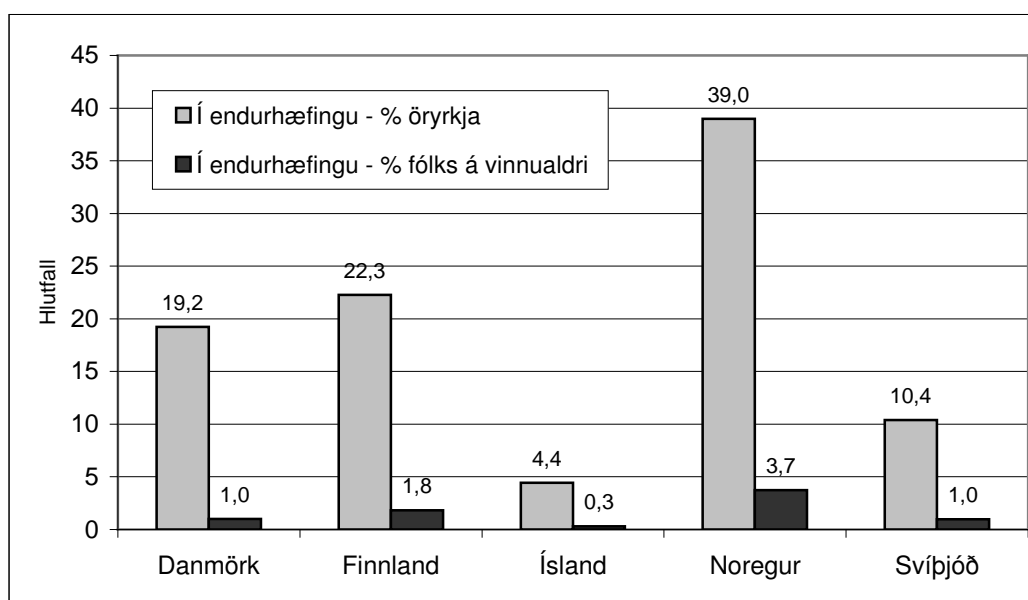
³⁴ Áætlunin, sem ber heitið “Improving the Life Chances of Disabled People” og var sett fram í janúar 2005, er samin af Prime Minister’s Strategy Unit, stefnuskrifstofu forsætisráðuneytisins, og nær til ársins 2015. Hana má finna á netfangi breskra stjórnvalda:

XI.2. Starfsendurhæfing, stuðningur og atvinnuþátttaka

Á Íslandi eru ekki í gildi sérstök lög um endurhæfingu fatlaðra en í lögum um málefni fatlaðra og reglugerð um öryrkjavinnu er gert ráð fyrir slíkri starfsemi. Hún er hins vegar brotkennd og lítt samhæfð í landinu, eins og fram kom í Lokaskýrslu starfshóps heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um starfsendurhæfingu, frá 14. febrúar 2005 (Sigurður Thorlacius, Tryggingastofnun ríkisins).

Niðurstaða starfshópsins var sú að stórefla þyrfti starfsendurhæfingu hér á landi og stofna sérstaka starfsendurhæfingarmiðstöð til að annast umsjón verkefnisins. Þá þyrfti einnig að breyta stjórnskipulagi starfsendurhæfingar sem nú heyrir undir þrjú ráðuneyti. Brynhildur G. Flóvenz segir að hér á landi vanti framkvæmdaáætlun um þróun starfsendurhæfingar, eins og ráð sé fyrir gert í reglum Sameinuðu þjóðanna um jöfnun tækifæra (2004, bls. 163). Þetta gildi einnig um framkvæmdaáætlun í heilbrigðismálum fatlaðra.

Mynd 11.1 sýnir umfang starfsendurhæfingar á Íslandi árið 2003 í samanburði við hin Norðurlöndin.



Mynd 11.1: Fólk í starfsendurhæfingu, sem % af fjölda öryrkja og sem % af fjölda fólks á vinnualdri (18-64 ára).³⁵

http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/disability/disability_report/pdf/disability.pdf.

³⁵ Heimild: Reiknað úr skýrslu NOSOSKO 2005, bls. 148 og bls. 29.

Hér kemur fram vísbending um að niðurstaða ofangreinds starfshóps sé rétt, þ.e. að mikil þörf sé á að stórauka starfsendurhæfingu hér á landi, því mun færri taka þátt í slíku starfi hér en á hinum Norðurlöndunum. Munurinn er margfaldur og ljóst að Íslendingar eru langt á eftir grannríkjunum á þessu sviði. Þess ber að geta að framþróun á þessu sviði var ör á síðasta áratug og virðist sem Ísland hafi ekki fylgt þeirri þróun nægilega vel. Nánari vísbending er um þessi mál í töflu 11.1.

Tafla 11.1
Útgjöld vegna virkniaukandi vinnumarkaðsaðgerða í OECD-ríkjum
Hlutfall af VLF 1990-2001.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Danmörk	1,1	1,3	1,4	1,7	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8	1,6	1,5
Holland	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
Svíþjóð	1,7	2,3	2,9	2,9	2,9	2,2	2,2	2,0	1,9	1,7	1,3	1,4
Belgía	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3
Frakkland	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3
Þýskaland	1,1	1,4	1,9	1,5	1,2	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
Finland	1,0	1,4	1,8	1,7	1,6	1,5	1,7	1,5	1,4	1,2	1,0	0,9
Evrópusambandið-15	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Noregur	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,3	1,2	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8
Spánn	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,8
Írland	1,4	1,3	1,3	1,4	1,6	1,6	1,6	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7
OECD-23 lönd	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Portúgal	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,6	0,6
Austurríki	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
Ungverjaland	m	m	0,6	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Ítalía	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Nýja Sjáland	0,9	0,8	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
Sviss	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8	0,8	0,7	0,4	0,5
Ástralía	0,3	0,3	0,7	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Kanada	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Slóvakía	m	m	m	m	m	0,8	0,8	0,6	0,4	0,2	0,3	0,4
Japan	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Kórea	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,7	0,5	0,3
Bretland	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
Tékkland	m	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Grikkland	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Bandaríkin	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ísland	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Lúxemborg	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1
Mexíkó	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pólland	0,0	0,0	0,4	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1
Tyrkland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	m	m

Heimild: OECD, Social expenditures data base

Hér er sýnt hversu stórum hluta þjóðarframleiðslu sinnar þjóðirnar verja til virkniaukandi vinnumarkaðsaðgerða (active labour market policy). Hér er um að ræða

aðgerðir sem almennt draga úr atvinnuleysi og eru til þess fallnar að auka atvinnuþátttöku fólks sem er óvirkt af einhverjum ástæðum, heilsufarslegum, félagslegum eða vegna fötlunar og hvers konar skerðinga á færni og getu. OECD samtökin hafa lengi hvatt til aukinnar notkunar slíkra úrræða til að bæta virkni vinnumarkaðanna.

Skandinavísku þjóðirnar hafa lengi verið í fararbroddi á þessu sviði og eru enda í efstu sætunum með útgjöld til málaflokksins. Svíar voru reyndar brautryðjendur í útfærslu slíkrar stefnu þegar á sjötta áratugnum en nú er þetta víða í hagsælu löndunum öflugur málaflokkur, ekki síst í öflugri velferðarríkjunum (Esping-Andersen og Regini 2000). Danir og Svíar eru efstir með útgjöldin í töflu 11.1, en Finnar og Norðmenn svolítið neðar. Aðrar þjóðir í efstu sætunum eru þjóðirnar í norðvestur Evrópu. Svíar og Finnar juku útgjöld á þessu sviði í kjölfar aukins atvinnuleysis á fyrri hluta tíunda áratugarins og lækkuðu svo aftur er betur fór að ganga. Þær þjóðir sem eru með minnstu útgjöldin til þessara málaflokka eru minna þróuðu þjóðirnar (Tyrkland, Pólland og Mexíkó), auk tveggja ríkra þjóða (Bandaríkjanna og Lúxemborgar). Ísland er einnig í þessum hópi. Engilsaxnesku þjóðirnar sem almennt halda í við velferðarútgjöld hafa einnig haft lág útgjöld á þessu sviði til lengri tíma.

Það er því ljóst að Ísland hefur varið óvenju litlum fjármunum til virkniaukandi aðgerða á vinnumarkaði á síðustu áratugum og allt fram á allra síðustu ár. Að hluta á þetta sér þá skýringu að hér hefur ekki verið talin þörf á slíkum aðgerðum þar eð atvinnuástand hefur lengstum verið mjög gott í landinu. Eins og sýnt var í kafla 6 hefur hins vegar orðið grundvallarbreyting á atvinnuástandi á Íslandi eftir 1990, með mun hærra stigi atvinnuleysis og fjölgun öryrkja. Það virðist því ljóst að rík ástæða sé til að leggja meiri áherslu á þennan málaflokk í framtíðinni en nú er gert. Staða mála í starfsendurhæfingu bendir til sömu áttar, því þar er þörf mikilla úrbóta og eflingar. Þetta eru aðgerðir sem ríkisstjórnir á Vesturlöndum beita í miklum mæli og OECD hvetur til, meðal annars í nýrri skýrslu um virka velferðarstefnu.³⁶

OECD fjallar um ólík úrræði á þessu sviði sem miða að aukinni atvinnuþátttöku fatlaðra og öryrkja. Þau helstu eru:

³⁶ OECD 2005, *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Help Us All* (París: OECD).

- **Aðlögun á vinnustað** (*accomodated work*). Reglugerðir sem greiða fyrir að fatlaðir haldi störfum og fái vinnuaðstæður lagaðar að sérþörfum. Styrkir veittir til úrbóta og aðlögunar.
- **Niðurgreidd störf** (*subsidised work*). Niðurgreiðsla launakostnaðar eða veiting efnahagslegra hvata (t.d. skattaávilnana) til að bæta fyrir minni framleiðni sumra öryrkja.
- **Atvinna með stuðningi** (AMS) (*supported work*). Liðsauki eða ráðgjöf á vinnustað, starfshæfing, aðstoð við atvinnuleit. Hér er um að ræða persónulega aðstoð við viðkomandi öryrkja, tímabundna eða varanlega.
- **Verndaðir vinnustaðir** (*sheltered work*). Sérstakir vinnustaðir fyrir fatlaða, annars vegar til að tengja þá við almenna vinnumarkaðinn eða sem varanlegur vettvangur vinnuþátttöku (einkum fyrir mjög mikið fatlaða).
- **Frátekin vinna** (*reserved work*). Störf á afmörkuðum sviðum vinnu- markaðarins eru þá helguð sérstökum hópum, t.d. með kvótaskiptingu.
- **Starfsendurhæfing** (*vocational rehabilitation*). Starfsþjálfun og starfsendurhæfing til að greiða einstaklingum leið að virkri atvinnuþátttöku. Getur bæði farið fram á vinnustöðum og á sérstökum stofnunum/stöðvum.

Margt af ofangreindu er fyrir hendi á Íslandi í dag, en umfang tækifæra til að nýta þessar leiðir er allt of lítið, sem tengist því að stutt er síðan þessar heimildir komu til og of lítið fjármagn er lagt til málefnisins. Bæði er atvinnuþátttaka öryrkja of lítil miðað við það sem tíðkast hjá grannríkjunum og of fáir njóta starfsendurhæfingar eða stuðnings til virkrar atvinnuþátttöku. Þá er ekki komist hjá því að nefna aftur í þessu sambandi vinnuleitandi áhrif tekjuskerðingarreglna almannatrygginga, sem aftra því að nægur fjárhagslegur ávinningur sé af því fyrir öryrkja að stunda launaða vinnu (fulla eða að hluta) ásamt því að þiggja einhverjar örorkubætur. Það getur ekki verið eðlilegt markmið almannatrygginga að festa öryrkja í láglaunakjörum, hvort sem þeir eru í vinnu að einhverju leyti eða ekki. Öryrkjar eiga að njóta tækifæra eins og aðrir þjóðfélagsþegnar; jafnra tækifæra.

Í þessu sambandi er rík ástæða til að draga verulega úr skerðingu örorkulífeyris (tímabundið eða varanlega) vegna atvinnutekna, og/eða að veita skattaávilnanir til þeirra öryrkja sem stunda launaða atvinnu, líkt og gert er í Bandaríkjunum.³⁷ Þannig þarf að efla í senn fjárhagslegan ávinning af atvinnuþátttöku og stoðkerfið sem greiðir öryrkjum leið út á vinnumarkaðinn.

³⁷ Sjá nánar ólíkar útfærslur slíkra þátta í Viðauka I, sérstaklega seinni töflunum um atvinnumiðuð réttindi.

Tölur 19 og 20 í Viðauka I hér að aftan sýna samanburð á réttindum, kjörum og stuðningi við atvinnuþátttöku í OECD ríkjum, eins og staðan var nálægt aldamótunum 2000. Niðurstaðan þar er sú, að Íslendingar standi frændþjóðunum á Norðurlöndum og mörgum Evrópuþjóðum nokkuð að baki í útfærslu réttinda og kjara á sviði örorkumála, en þegar staðan á sviði stoðkerfis við atvinnuþátttöku er borin saman (tafla 20), þá verður munurinn sérstaklega mikill Íslandi í óhag. Við erum alltof langt á eftir í þróun þess sviðs stefnumálanna.

Á heildina litið má segja, að þrátt fyrir að Íslendingar búi við þokkalegan ramma um réttindi öryrkja í samanburði við grannríkin, þá hafi þeir ekki til fulls fylgt nýjust umbótum á réttindasviðinu. Þessa gætir helst á sviði lagalegrar verndar gegn mismunun á vinnustöðum og í samfélaginu og réttinda til virks aðgengis að hinum ýmsu sviðum samfélagsins (efri stigum skólakerfisins, heilbrigðisþjónustu, starfsendurhæfingu og þjálfun, vöru- og þjónustumörkuðum, upplýsingum, menningarlífi, afþreyingu og fjölskyldulífi). Ekki er þó fullnægjandi að ná lagalegum markmiðum um aðgengi að helstu sviðum samfélagsins ef öryrkjar hafa síðan ekki kaupmátt til að nota sér þau gæði samfélagsins sem almennir borgarar geta gert. Þess vegna þurfa að haldast í hendur við úrbætur á sviði löggjafar og framkvæmdar hennar markvissar aðgerðir til að bæta fjárhag öryrkja, til að ná betur markmiðinu um að þeir skuli geta notið sambærilegra lífskjara á við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi, eins og lög gera ráð fyrir.

XI.3. Hverjir eru bestir? – Mat á skipan örorkumála í OECD-ríkjum

Einstaka þættir í stöðu örorkumála sem fjallað hefur verið um í þessu verki segja hver um sig sína sögu um ólíka skipan mála og ólíkan árangur hjá vestrænu þjóðunum. Hinn raunverulegi samanburður fer þannig fram á flestum síðum verksins. Hins vegar er einnig gagnlegt að líta til heildarmyndarinnar og spyrja um einkenni og gæði vestrænna velferðarkerfa fyrir öryrkja, þann hóp sem hér hefur verið fjallað um. Velferðarkerfin eru fjölbreytt en þó er að finna reglubundinn mun á skipan almennra velferðarmála milli þjóða. Hið sama á við um mun á velferðarkerfum örorkumálanna.

Í kafla 2.3 var gerð grein fyrir helstu velferðarkerfunum á Vesturlöndum og lýst lauslega mun á árangri þeirra í að móta lífskjör almennings. Skandinavíska kerfið hafði talsverða yfirburði í að bæta hag alls þorra almennings, kerfin á norð-

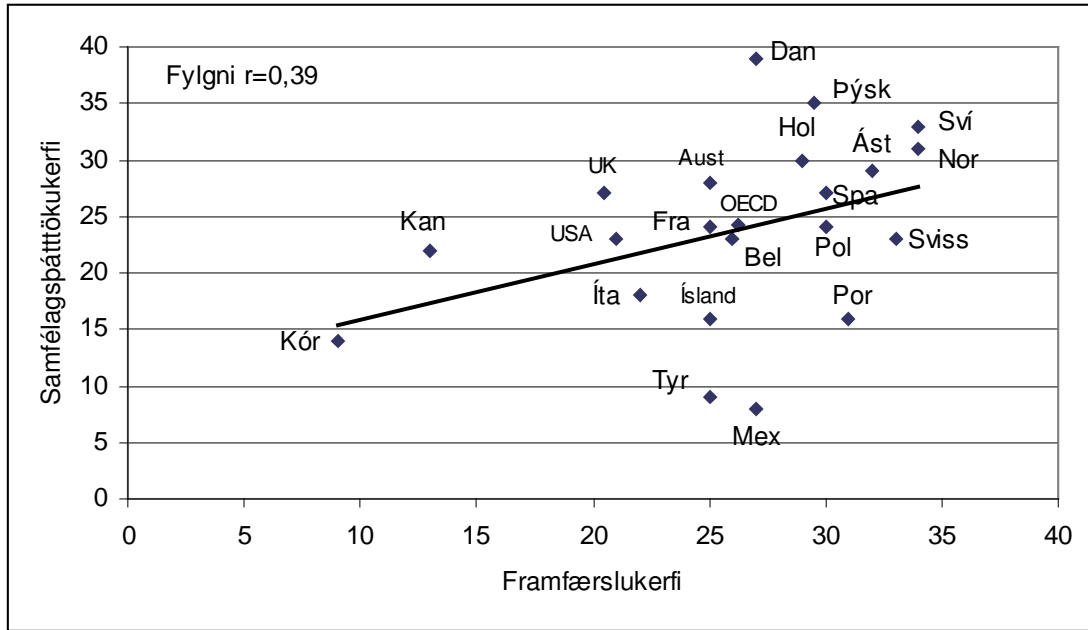
vestanverðu meginlandi Evrópu komu þar næst, en bandaríska velferðarkerfið og þau suður-evrópsku höfðu minnst áhrif og þar var ójöfnuður og fátækt almennt útbreiddari en í Skandinavíu og norðvestur Evrópu.

Hér verður því litið til heildarmyndarinnar en í samandregnu niðurstöðunum verður einstaka útkomubáttum lýst betur, ekki hvað síst með áherslu á útkomu Íslands í samanburðinum. Við spyrjum því hvernig staðan sé varðandi þau tvö megin stefnumál sem stjórnvöld á Vesturlöndum leggja hvað mesta áherslu á:

- Tryggingu viðunandi framfærslu öryrkja
- Eflingu samfélagsþátttöku öryrkja

Auðvitað er ekki einhlítt hvernig á að draga saman allar þær upplýsingar sem hér hafa verið reiddar fram, sem og aðrar þær upplýsingar sem hliðsjón hefur verið höfð af. Í viðamikilli vísindalegri rannsókn væru þróaðir kerfisbundnir mælikvarðar á einstaka mikilvæga þætti velferðarkerfa öryrkja, þeim gefið mismunandi vægi og dregið saman í samþætta mælikvarða. Það er of viðamikið verk fyrir þetta verkefni. Hins vegar er svo heppilegt að OECD samtökin tóku saman slíkt matskerfi í viðamikilli skýrslu sinni um örorkumál frá árinu 2003 (*Transforming Disability into Ability*). Aðferð OECD og einstakar mælingar eru umdeilanlegar, en þær eru samt gagnlegar sem fyrstu vísbendingar til að vinna með.

Í Viðaukum I og II við þessa skýrslu er að finna ítarlegar lýsingar á efnisþáttum er snerta annars vegar framfærslukerfi öryrkja og hins vegar samfélagsþátttökukerfin. Þann fyrirvara verður að setja strax við skilgreiningu OECD á samfélagsþátttökukerfinu að hann vísar einkum til þátttöku öryrkja í atvinnulífinu, en sleppir þátttöku í menntakerfi, menningu og afþreyingarkerfi samfélagsins. Ekki er þar heldur að finna beina mælikvarða á aðgengi að byggingum eða stofnunum. Aðgengi að atvinnulífinu er að sönnu mikilvægt en alls ekki allt sem skiptir öryrkja máli í þessu sambandi. Þó hafður sé fyrirvari við háttarlag OECD í þessari vinnu er samt gagnlegt að skoða niðurstöður þeirra og bera saman við mat okkar á sömu þáttum í íslenska kerfinu. Í Viðauka II eru teknir saman þeir mælikvarðar sem OECD notar til að meta einkenni og gæði framfærslu- og samfélagsþátttökukerfa aðildarríkjanna. Útkoman er sýnd á mynd 11.2 og eilítið önnur aðkoma er sýnd á mynd 11.3.



Mynd 11.2: Mat OECD á gæðum framfærslu- og samfélagsþátttökukerfa fyrir öryrkja, árið 2000.³⁸

Þær þjóðir sem eru lengra til hægri á myndinni (á ás framfærslukerfanna) eru að öðru jöfnu með betra framfærslukerfi að mati OECD. Það þýðir ekki eingöngu að þær þjóðir veiti öryrkjum betri afkomu, heldur er þetta blandaður mælikvarði á fyrirkomulag bóta, upphæðir bóta og aðferðir við mat á örorku, þar sem meðal annars telst betra að matið sé strangara (sem kann þó að vera ósanngjarnt sem mælikvarði á hag öryrkja og þjónustu við þá). Einnig er í þessu mati horft til lengdar þess tíma sem bótaréttur gildir (betra þykir að réttur sé til skemmri tíma en lengri) og til upphæða sjúkradagpeninga og atvinnuleysisbóta sem og til tímalengdar bótaréttar á þeim sviðum. Þjóðir sem veita háar bætur en viðhafa aðferðir við úthlutun réttindanna sem OECD telur ekki nægilega aðhaldssamar fá lægri einkunn en tekjurnar einar myndu veita, og þær sem hafa strangt og aðhaldssamt kerfi en lágur bætur geta fengið góða einkunn í þessu mati OECD.

Þjóðirnar sem eru lengst til hægri á myndinni eru í senn með örlátan örorkulífeyri og aðhaldssamt kerfi fyrir úthlutun lífeyrisins. Þær hafa einnig tiltölulega mikinn fjölda á örorkulífeyri sem má túlka sem betri þjónustu við fólk sem er með örorku (OECD 2003, bls. 133). Bestu framfærslukerfin teljast Svíar og

³⁸ Heimild: OECD 2003, kafli 6 og viðaukar við þá skýrslu. Viðauki I og II við þessa skýrslu innihalda efniviðinn fyrir þetta mat. Ísland er metið með samsvarandi aðferð til samanburðar. Tölur í Viðauka II sýna útkomu matsins á einstökum þáttum er mynda heildarniðurstöðuna sem er á mynd 11.2.

Norðmenn hafa, samkvæmt þessu mati, en eins og fram kom í næst síðasta kafla eru Svíar einnig með bestu fjárhagsafkomuna fyrir öryrkja.

Á hinum ásnum er mælikvarði á þá áherslu sem stjórnvöld leggja á samfélagsþátttöku öryrkja (einkum atvinnuþátttöku). Því ofar sem þjóðir lenda á þessum mælikvarða þeim mun meiri áherslu teljast stjórnvöld leggja á samfélagsþátttökuna (*integration*). Þarna eru Danir í efsta sæti en svo koma Þjóðverjar, Svíar og Norðmenn.

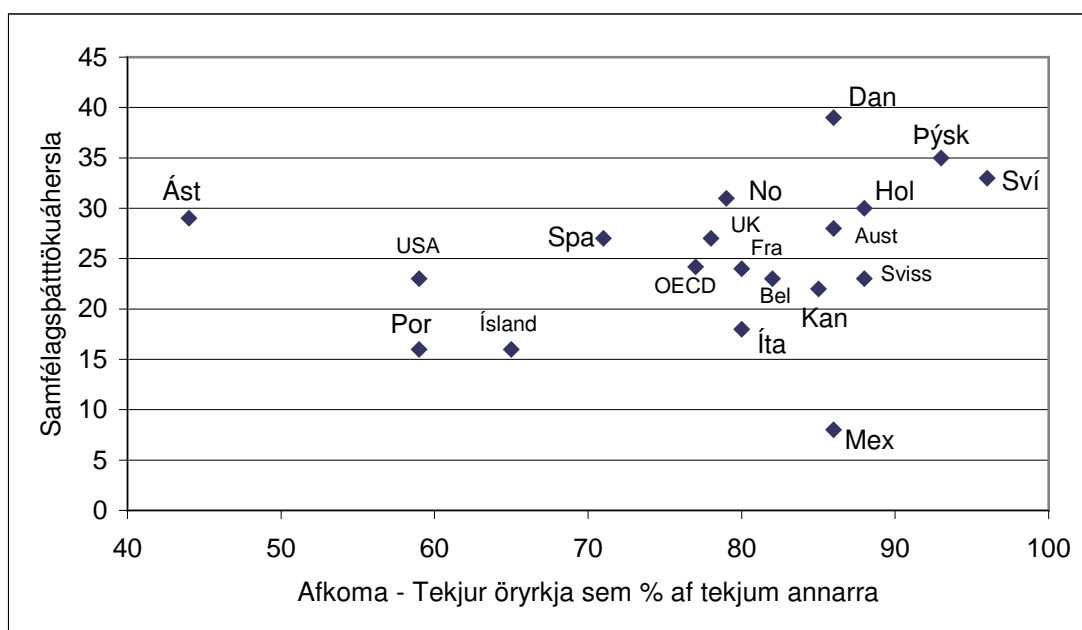
Það er því best með hliðsjón af báðum meginmarkmiðum að vera efst til hægri á myndinni. Fylgni er milli þessara tveggja mælikvarða á myndinni sem segir að tilhneining sé til að þjóðir leggi mikla áherslu á báða þætti stefnumálanna í senn og öfugt. Þó eru stór fráviksdæmi, eins og Tyrkland og Mexíkó sem eru með mjög frumstæð samfélagsþátttökukerfi en þokkalegan lífeyri fyrir þá sem á annað borð fá einhvern. Danir eru fráviksland í hina áttina, með óvenju mikla áherslu á atvinnuþátttökuúrræði (Högelund og Pedersen 2002; Kvist 2003), sem mörg hver voru þróuð á tíunda áratugnum.

Þær þjóðir sem hafa hvað lakast útkomu í þessum samanburði OECD eru Kórea, Kanada, Tyrkland, Mexíkó, Ítalía og Bandaríkin. Þarna er um að ræða þjóðir á lágu hagsældarstigi og með vanþroskuð velferðarkerfi, en einnig eru þarna ríkar engilsaxneskar þjóðir, sem eru þekktar fyrir litla áherslu á opinberar velferðaraðgerðir, eins og Bandaríkin.

Mat okkar á stöðu Ísland á þessum mælikvörðum OECD samtakanna bendir til að Ísland sé aðeins fyrir neðan meðallag allra ríkjanna hvað snertir framfærslukerfi en langt fyrir neðan meðallagið hvað snertir samfélagsþátttökukerfið. Þessi blanda setur okkur nálægt þeim þjóðum sem eru skemmra á veg komnar að þessum tvíþættu markmiðum um viðunandi farmfærslu og samfélagsþátttöku. Rétt er að ítreka varðandi laka útkomu Íslands á mælikvarðanum um samfélagsþátttöku að þar er einkum um að ræða atvinnuþátttökuaukandi aðgerðir. Ísland hefur fengið lagaramma um þau mál sem skapar svigrúm fyrir margar af þeim aðgerðum sem þarna er verið að leggja mat á.³⁹ Það sem einkum vantar í tilviki Íslands er mun meira umfang og betri virkni starfsendurhæfingar, öflugra stoðkerfi fyrir atvinnuþátttöku og meiri ávinning af því fyrir öryrkja að stunda launaða vinnu samhliða töku örorkulífeyris.

³⁹Til dæmis Lög um málefni fatlaðra nr. 59 frá 1992 og Reglugerð um öryrkjavinnu (195/1995).

Vegna þess hversu blandaðar og að sumu leyti ómarkviss mælikvarði OECD á gæði framfærslukerfanna er skoðum við samband milli mælingar á efnahagslegri afkomu öryrkja á hægri ásnum á mynd 11.3 og höfum áfram mælingu OECD á samfélagsþátttöku á vinstri ásnum. Þetta er engu að síður mikilvægur mælikvarði á heildareinkenni velferðarkerfis öryrkja á Íslandi, í samanburði við önnur lönd. Tölurnar um afkomu eru þær sömu og komu fram á mynd 9.8.



Mynd 12.2: Afkoma öryrkja og áhersla stjórnvalda á samfélagsþátttöku þeirra.

Svíar, Þjóðverjar, Danir, Hollendingar, Austurríkismenn og Svisslendingar eru með besta útkomu. Þar er fjárhagsleg afkoma öryrkja sambærilegust við meðalafkomu annarra þjóðfélagsþegna og þar er einnig lögð rík áhersla á þátttöku öryrkja á vinnumarkaði samfélagsins og boðið upp á öflugar aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Ísland færir hins vegar talsvert neðar á þennan mælikvarða en var á fyrri myndinni, þar eð tekjur öryrkja sem meðaltal af tekjum framteljenda á aldrinum 25-66 ára eru frekar lágar hér á landi í samanburði við flestar hinar þjóðirnar.

Ísland er þannig vel undir meðallagi OECD-ríkjanna á báða þessa mælikvarða og í félagsskap með þjóðum eins og Bandaríkjunum, Portúgal, Ástralíu og Spáni. Mikill munur er á Íslandi og skandinavísku frændþjóðunum í þessum efnum. Vísbendingin er því sú, að talsvert vanti upp á að stefna stjórnvalda í málefnum öryrkja og framkvæmd hennar sé sambærileg við það sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum. Ísland telst vera undir meðallagi OECD-ríkjanna á mælikvarða tveggja megin stefnumiðanna sem flestar vestrænar þjóðir hafa í hávegum.

Að lokum tökum við hér saman flokkun OECD á einkennum og útkomum örorkukerfanna og setjum fram lýsingu þeirra á útkomum samanburðarins (sjá nánar töflurnar í viðauka). Flokkun OECD er í 6 hópa landa en í fræðilegum rannsóknum á þessu sviði er algengara að flokka velferðarkerfi í 3-4 hópa. Samsvörun er þó mikil milli þessara flokkana. Hópar OECD eru eftirfarandi:

- **Engilsaxneska leiðin** (Bandaríkin, Kanada, Bretland, Írland). Þar eru tvíþætt lífeyriskerfi (almannatryggingar og atvinnutengd réttindi). Læknisfræðilegt mat á örorku er strangt og miðast við getu til að stunda launuð störf á hvaða sviði sem er (en ekki bundið við fyrra starf eða það sem viðkomandi hefur menntað sig til). Sjúkralífeyrir (sjúkradagpeningar) og örorkulífeyrir eru lágir (gjarnan lægri en atvinnuleysisbætur). Mikið misræmi og fjölbreytileiki er á rétti til starfsendurhæfingar og í matsaðferðum (eftirspurn eftir starfsendurhæfingu er ekki fullnægt). Atvinnurekendur bera mikla ábyrgð á þessu sviði og fitjað hefur verið upp á talsverðum nýjungum í stoðkerfi fyrir atvinnuþátttöku öryrkja (“Atvinna með stuðningi”). Starfsendurhæfingarúræði eru frekar veik og mikið er byggt á því að þvinga fólk til atvinnuþátttöku með því að hafa örorkulífeyriskjör lök og með því að veita auka ábata af atvinnuþátttöku (t.d. “earned income tax credit” í Bandaríkjunum).
- **Skandinavíska leiðin** (Danmörk, Noregur, Svíþjóð; einnig Finnland). Allir eiga rétt á örorkulífeyri (borgararéttindi). Stórt hlutverk er fyrir hluta-örorkulífeyri fyrir þá sem ekki eru með fulla örorku. Mat á örorku er strangt og tekur einnig til mats á starfsgetu. Örorkulífeyrir er rausnarlegur og oft veittur varanlega. Sterk áhersla er lögð á fjárhagslegan stuðning við atvinnuþátttöku (niðurgreidd vinna), starfsendurhæfing er öflug og heimilt er að skylda fólk til endurhæfingar, jafnvel með tímabundnum missi örorkulífeyris (í staðinn kemur þá endurhæfingarlífeyrir).
- **Þýska leiðin** (Þýskaland og Austurríki). Atvinnutengd réttindi einkenna kerfið. Örlæti örorkulífeyris er all mikið, en lífeyrir er yfirleitt veittur tímabundið. Örorkumat miðast við getur til að gegna fyrra starfi eða því starfi sem viðkomandi menntaðist til. Launþegar halda launum áfram um tíma vegna veikinda. Mikil áhersla er lögð á allar tegundir leiða til að efla atvinnuþátttöku og sömuleiðis er starfsendurhæfingarkerfið öflugt.
- **Latneska eða kaþólska leiðin** (Frakkland, Ítalía, Portúgal, Pólland, Spánn og Belgía). Tvíþætt örorkulífeyriskerfi (almannatryggingar og atvinnutengd réttindi). Örorkumat byggir á ströngu læknisfræðilegu mati en atvinnutengdu réttindin miðast við starfsgetu í “eigin” starfi. Ábyrgð atvinnurekenda er í meðallagi og áhersla á styrki til að auka atvinnuþátttöku er talsverð (í Póllandi er einnig mikil áhersla á verndaða vinnu). Starfsendurhæfing er almennt veik í þessum löndum, nema í Póllandi og á Spáni.
- **Blönduð leið** (Holland, Sviss og Ástralía). Réttindi til örorkulífeyris ná til allra (borgararéttur til velferðar). Tekjutenging lífeyris (skerðingar vegna

annarra tekna) tíðkast í miklum mæli í Ástralíu og að nokkur leyti í Hollandi. Hluta-lífeyrir fæst fyrir tiltölulega litla skerðingu á vinnugetu. Kerfi til að auka atvinnuþátttöku er samþætt og vel skipulagt. Ábyrgð atvinnurekenda er talsverð (minni þó í Sviss) og talsverð áhersla er lögð á verndaða vinnu(staði) (minna í Ástralíu). Þar eð hér eru um ólík lönd að ræða er talsverður fjölbreytileiki í upphæðum örorkulífeyris og starfsendurhæfingarúrræðum.

- **Óproskuð kerfi** (Tyrkland og Mexíkó). Réttur til örorkulífeyris nær til fárra, sjúkralífeyrir (sjúkradagpeningar) og örorkulífeyrir eru frekar lágir. Ekki eru fyrir hendi úrræði til að auka atvinnuþátttöku öryrkja né til starfsendurhæfingar.

Á heildina litið er óhætt að segja að skandinavísku þjóðirnar séu í fremstu röð á flestum sviðum örorkumála sem hér eru metin. Ef Ísland vill teljast til þess hóps þarf að taka til hendinni hér á landi og efla stórlega báða þætti stefnumiðanna, framfærslukjör og virkniaukandi aðgerðir.

XII. Niðurstaða

12.1 Öryrkjar og velferðarríkið

Í hópi öryrkja má finna marga sem lifa nálægt jaðri samfélagsins í nútímalegu hagsældarríkjunum. Þegar saman fara hömlur á líkamlegri eða andlegri getu sem aftra almennri samfélagsþátttöku með ýmsu móti, skilningsleysi og fordómar í garð viðkomandi, og lök kjör sem hindra valfrelsi fólks á markaðstorgum nútímans er hætta á útskúfun og einangrun umtalsverð. Öryrkjar eru því sérstakur áhættuhópur í nútímanum. Þeir eru jafnframt stór og óvenju fjölbreytilegur hópur. Að jafnaði eru um 14% íbúa Vesturlanda með hamlanir er valda örorku á einhverju stigi. Velferðarkerfi nútímaríkja þjóna þessum hópi misvel og með misjöfnum hætti. Öryrkjar koma við sögu í örorkulífeyrisherfinu, sjúkralífeyrisherfinu, slysatryggingakerfinu, hluta eftirlaunakerfisins (*early retirement*) og í atvinnuleysisbótakerfinu.

Markmið á sviði örorkumála eru víðast tvíþætt:

- Að tryggja öryrkjum viðunandi lágmarkskjör sem gera þeim kleift að lifa sem eðlilegustu lífi. Þetta er yfirleitt túlkað sem lífskjör er svipar til meðalkjara samfélagsins.
- Að tryggja fötluðum jafnrétti og samfélagsþátttöku er greiðir þeim leið að helstu sviðum mannlífsins; einkalífi, menntun, atvinnu, vöru- og þjónustumörkuðum, menningu og afþreyingaraðstöðu. Með því er skapað rými fyrir hinn eiginlega fjölbreytileika mannlífsins.

Íslensk lög um málefni fatlaðra frá 1992 setja stjórnvöldum það markmið “að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi”. Þessi markmið eru í anda ofangreindra tvíþættra markmiða sem eru sameiginleg flestum vestrænum þjóðum. Sameinuðu þjóðirnar, Alþjóða heilbrigðisstofnunin (WHO), Alþjóða vinnumálastofnunin (ILO), Efnahags- og framfarastofnunin í París (OECD) og Evrópusambandið hafa öll gert þessi markmið að sínum, ásamt ríkisstjórnnum hins þróaða heims.

Í ljósi ofangreindra markmiða og sérstöðu öryrkja í nútímaþjóðfélögum er áhugavert og mikilvægt að greina og skýra stöðu og hagi öryrkja í íslensku þjóðfélagi. Það er meginmarkmið þeirrar rannsóknar sem hér liggur fyrir og er viðfangsefnið nálgast með samiburði við aðrar þjóðir.

Öryrkjar hafa ekki mikið verið rannsakaðir sem þjóðfélagshópur hér á landi og er því brýnt að bæta úr því. Auk þess eru öryrkjar áhugaverður hópur vegna sérstöðu sinnar og þess fjölbreytileika sem þeim fylgir. Á vissan hátt má segja að öryrkjar séu sérstaklega ögrandi verkefni fyrir velferðarríki nútímans og prófsteinn á gæði og umburðarlyndi samfélagsins. Ef við tökum alvarlega hugmyndir nútímans um mannréttindi, frelsi, jafnrétti og bræðralag þá er hver og einn meðlimur samfélagsins verðugur þeirra gæða sem þessum hugsjónum tengjast. Allir eiga að vera fullgildir meðlimir þjóðarfjölskyldunnar og njóta sem jafnastra tækifæra.

Þeir öryrkjar sem hafa búið næst jaðri samfélagsins hafa hins vegar oft borið skarðan hlut frá borði samfélagsgæðanna. Margir kimar samfélagsins hafa verið þeim lokaðir og hugarfar þegnanna hefur ekki alltaf rúmað þá sérstöðu og þann fjölbreytileika sem öryrkjum fylgir. Það er því viðamikið og metnaðarfullt verkefni að gera samfélagið þannig úr garði að þar sé að fullu rúm fyrir alla.

Hvar standa Íslendinga í þessum efnum? Hvernig tekst okkur að skapa sameiginlegt rými fyrir halta og skakka, heyrandi og heyrnarlaus, sjáandi og sjóndapra, veika og fríska? Hefur okkur miðað fram á við eða stöndum við í stað?

Velferðarríkið er í lykilhlutverki við að ná slíkum markmiðum. Þær þjóðir sem að öðru jöfnu leggja meiri metnað í opinbera velferðarkerfið gera yfirleitt betur við þennan þjóðfélagshóp. Skandinavísku þjóðirnar eru þar í fremstu röð um margt en aðrar evrópskar þjóðir ná einnig góðum árangri á einstökum sviðum. Í verkinu er sjónum sérstaklega beint að velferðarkerfi öryrkja og spurt hvernig það sé í samanburði við sambærileg kerfi grannríkjanna. Við notum opinber gögn frá vestrænum ríkjum, kannanagögn, gögn um réttindi og að auki var aflað sérstaklega nýrra gagna um tekjur öryrkja með úrvinnslu úr skattframtölum, sem Hagstofa Íslands annaðist. Þá hefur verið stuðst við fjölda rannsóknarverka af fræðilegum vettvangi.

Hér í framhaldinu eru helstu niðurstöður dregnar saman.

12.2 Einkenni og orsakir örorku

Um tveir af hverjum þremur öryrkjum í Evrópu hljóta örorku vegna sjúkdóma og afleiðinga þeirra, til skemmri eða lengri tíma. Næst stærsti hópurinn eru þeir sem verða fyrir slysum, en þeir sem eru öryrkjar vegna meðfæddra eiginleika eða fatlana eru yfirleitt innan við 10% öryrkja. Örorka er því viðburður sem hendir flesta sem í

lenda meðan þeir eru á starfsaldri. Tveir af hverjum þremur öryrkjum eru yfir 45 ára aldri.

Örorka er heldur algengari meðal kvenna en karla. Hún er einnig algengari meðal þeirra sem vinna líkamlega erfið og áhættusöm störf en hinna sem eru í “betri” starfsskilyrðum og með hærri tekjur. Örorkulíkur aukast mikið með aldri. Menntastig öryrkja er lægra en þjóðarinnar almennt, og gætir þar í senn áhrifa af hömlunum sem viðkomandi búa við, bæði vegna eigin fötlunar og vegna þess að þjóðfélagsskilyrðin eru ekki nægilega aðgengileg. Stærstur hluti öryrkja í Evrópu er í hjúskap og umtalsverður hluti er með börn á framfæri sínu. Þetta er þó misjafnt eftir tegund og stigi örorku og fötlunar.

Um 40% öryrkja í Evrópu stunda einhverja launaða vinnu og er það háð stigi örorku. Hjá þeim sem eru með hærra stig örorku er atvinnuþátttaka um 25% en nálægt 50% hjá hinum sem eru með lægra stig örorku. Ofangreind lýsing á örorku í Evrópulöndum á í meginráttum við á Íslandi líka.

12.3 Fjöldi öryrkja

Um 14% fólks sem er á vinnualdri í vestrænum þjóðfélögum er með einhverja örorku. Þetta fólk nýtur þó ekki allt lífeyrisgreiðslna frá velferðarríkinu. Á bilinu 5-7% eru á örorkulífeyri og sumir öryrkjar eru á sjúkralífeyri (sjúkradagpeningum hér á landi), snemmtæknum eftirlaunum (*early retirement*) eða á atvinnuleysisbótum. Á Íslandi er um 6% fólks á vinnualdri á örorkulífeyri, en hér er hins vegar enginn almennur réttur til töku eftirlauna fyrir lok starfsaldurs og sjúkradagpeningakerfið er afar veikburða og fælir frá sér fólk í vaxandi mæli vegna óvenju lakra framfærsluréttinda fyrir langveika. Atvinnuleysisbótakerfið og félagsþjónusta sveitarfélaganna hafa ýtt fólki með óbeinum hætti (hvötum) inn í örorkulífeyriskerfið (Tryggvi Þór Herbertsson 2005). Þetta þýðir að örorkulífeyriskerfið á Íslandi gegnir óvenju stóru hlutverki miðað við það sem tíðkast í grannríkjunum en sjúkradagpeningakerfið og skyld kerfi gegna óvenju litlu hlutverki. Að öðru óbreyttu ættu því talsvert fleiri að vera á örorkulífeyri á Íslandi en er í grannríkjunum, en svo er hins vegar ekki.

- Þegar litið er til norrænu þjóðanna kemur í ljós að árið 2003 voru um 6,5% Íslendinga á vinnualdri á einhvers konar lífeyri (flestar á örorkulífeyri), í Danmörku var hlutfallið 10,7%, Finnlandi 11,7%, Noregi 10,2% og í Svíþjóð 11,2%.

- Nýgengi örorkulífeyrisþega á hvert 100.000 íbúa er í lægri kantinum miðað við Evrópulönd, samkvæmt tölum Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar.
- Tíðni örorku á hvert 100.000 íbúa er einnig frekar lágt á Íslandi miðað við Evrópulöndin.
- Öryrkjum á Vesturlöndum tók að fjölga talsvert eftir 1980 en frá seinni hluta tíunda áratugarins hefur hægt á þeirri fjölgun, einkum vegna áhrifa af atvinnuaukandi aðgerðum sem beint hefur verið m.a. að öryrkjum.
- Fjölgun öryrkja á Íslandi hefst síðar en í grannríkjunum, eða eftir 1990, og er fjölgunin því örari hér nú en í flestum grannríkjanna. Þar gæti einnig áhrifa af því að Íslendingar virðast vera á eftir í að bjóða upp á atvinnuaukandi aðgerðir (*activation measures*) fyrir öryrkja og aðra sem eru óvirkir í atvinnulífi.
- Fjölgun öryrkja á Íslandi er mest í aldurshópnum 40-49 ára, þá 50-59 ára, svo 30-39 ára, en í yngsta aldurshópnum (16-19 ára) hefur öryrkjum hlutfallslega fækkað frá 1990 til 2002. Rangt er að ungum öryrkjum fjölgi óvenju hratt hér á landi, eins og haldið var fram fyrr á þessu ári.

12.4 Skýringar á fjölgun öryrkja

Árið 1962 voru um 4,7% einstaklinga á vinnualdri (16-66 ára) metnir með örorku á Íslandi. Árið 1976 mældist örorka hjá um 5,1% og hafði hlutfallið aukist í 5,7% árið 1996, að teknu tilliti til aldursleiðréttingar. Á þessum áratugum hefur örorka því aukist hægt á Íslandi. Ef hins vegar er litið á beinar tölur fyrir einstök ár nær nútímanum kemur í ljós að heildarfjöldi öryrkja hafi farið úr um 3,5% árið 1986 í nærri 7% árið 2004, eða tvöfaldast á tæpum tuttugu árum (án aldursleiðréttingar). Að hluta er þessi aukning því vegna hærri meðalaldurs þjóðarinnar. Að hluta er hún vegna þess að öryrkjar með hluta-örorku (50-65%) hafa færst yfir á fulla örorku (75% eða meira). Slík tilfærsla jókst tímabundið, að því er virðist, við upptöku nýs örkumatsstaðals árið 1999. Engin gögn eru fyrir hendi sem sýna með ótvíræðum hætti að erfiðara sé að neita fólki um örkumat eftir að nýji örkumatsstaðallinn kom til sögunnar. Hins vegar heimilar nýja matskerfið að fólk sem er sannanlega með örorku, en getur engu að síður bjargað sér í launaðri vinnu, fái mat sem öryrkjar með fulla örorku (75% eða meira). Það þýðir þó ekki að þeir fái fullan örkulífeyri frá almannatryggingum, vegna þess að lífeyririnn skerðist umtalsvert vegna annarra tekna viðkomandi.

Örkulíkur vegna einstakra sjúkdóma hafa yfirleitt minnkað eða staðið í stað en örkulíkur vegna geðrænna sjúkdóma hafa stóraukist eftir 1990. Ljóst er að vakning hefur orðið hjá fjölskyldum fólks þar sem eru einstaklingar með geðræn vandamál og

sækir þetta fólk nú þjónustu velferðarkerfisins í mun meiri mæli en áður. Það skýrir umtalsverðan hluta aukningarinnar eftir 1990.

Loks er einnig ljóst að fjölgun nýskráðra öryrkja er ekki jöfn og sífellt stígandi. Hún sveiflast mikið frá einum tíma til annars. Þannig jókst nýgengi örorku umtalsvert á árunum 1992 til 1995, síðan minnkaði það og jókst svo á ný frá 2002-2004. Á árinu 2005 hefur svo aftur hægt á nýgenginu. Þessar sveiflur þarf að skýra sérstaklega. Í rannsókninni er sýnt fram á að þessar sveiflur haldast í hendur við breytingar á atvinnuleysisstigi í landinu. Þegar atvinnuleysið eykst (ekki síst langtímaatvinnuleysi) fjölga nýskráningum öryrkja í kjölfarið. Þegar atvinnuleysi minnkar á ný hægist aftur á fjölgun öryrkja. Hærra atvinnuleysisstig eykur þannig álag á vinnumarkaði og breytt samkeppnisskilyrði og stjórnunarhættir sömuleiðis. Þess vegna er einnig ástæða til að nefna aukið álag á vinnumarkaði sem skýringarþátt. Loks virðist ljóst að of litlir hvatar eru í örorkulífeyriskerfinu til atvinnuþátttöku öryrkja, en um það er nánar fjallað í hlutanum um atvinnuþátttöku og stefnumál.

Þegar umfjöllun þessarar skýrslu er samantekin blasa eftirfarandi skýringar á fjölgun öryrkja á Íslandi við:

Skýringar á fjölgun öryrkja

Skýringarþáttur:	Það sem skýrt er:
• Fólksfjölgun og hækkun meðalaldurs	Skýrir reglulega fjölgun
• Vakning vegna geðrænna sjúkdóma	Skýrir sérstaka aukningu sl. 10-15 ár
• Aukið atvinnuleysi	Skýrir stórar sveiflur í fjölgun
• Veiking skyldra forsjárkerfa ⁴⁰	Skýrir hægfara aukningu frá 1990
• Aukið álag á vinnumarkaði	Skýrir hægfara aukningu frá 1990
• Breyttur örorkumatsstaðall	Færir 50-75% öryrkja í 75% öryrkja
• Tekjur öryrkja of háar m.v. laun	Skýrir ekki fjölgun

Tryggvi Þór Herbertsson (2005) setur fram sex skýringarþætti í skýrslu sinni sem unnin var fyrir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Þeir þættir eru: 1. Breytt aldurssamsetning; 2. Aukin krafa um arðsemi á vinnumarkaði; 3. Bætur vegna örorku eru orðnar of háar miðað við lægstu laun og freista láglaunafólks um of; 4. Hvatar fyrir atvinnuþátttöku öryrkja eru of veikir, of fáir snúa af örorku út í atvinnulífið; 5. Hækkun örorkulífeyris umfram atvinnuleysisbætur og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga hefur skapað hvata til að sækja frekar um örorkulífeyri en ofangreindar

⁴⁰ Hér einkum átt við sjúkradagpeningakerfið, fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga og atvinnuleysisbótakerfið. Fólki sem ætti að sinna á þessum vettvangi hefur um of verið beint að örorkulífeyriskerfinu og hefur sú þróun ágerst á síðasta áratug.

framfærsluleiðir; 6. Breyttur örorkumatsstaðall árið 1999 hefur falið í sér rýmri heimildir til að veita fleirum örorkumat.

Liðir 1, 2, 4, og 5 hjá Tryggva eru sameiginlegir með niðurstöðunum í þessu verki. Hins vegar er liðum 3 og 6 hjá honum hafnað. Þeirri skýringu Tryggva að hámarksörorkubætur séu orðnar svo háar að þær freisti fullfrískt láglaunafólks af vinnumarkaði í vaxandi mæli er hafnað á þeirri forsendu, að tekjumunur milli öryrkja og fólks á vinnumarkaði hefur aukist en ekki dregist saman. Auk þess er munur á tekjuöflunarmöguleikum öryrkja og annarra svo mikill að jafnvel þó dregið hefði saman væri varla við því að búast að líf á örorkubótum hefði nokkrar freistingar í för með sér.

Því til viðbótar má segja að þessi skýring Tryggva byggji á þeirri forsendu að mjög auðvelt sé fyrir fullfrískt fólk að fá örorkumat. Engin gögn hafa hins vegar verið sett fram er sýna að fullfrískt fólk hafi verið að streyma inn í örorkulífeyriskerfið. Synjanir umsókna um 75% örorkumat á árunum 2001 til 2004 eru svipaðar og var á árinu 1992 (TÞH 2005, bls. 98-99), áður en eftirspurning eftir örorkumati jókst í kjölfar aukins atvinnuleysis. Það var sem sagt ekki erfiðara að synja umsóknum árið 2002 með nýja staðlinum en verið hafði með gamla örorkumatinu árið 1992. Það er því ekki sjálfgefið að nýji örorkumatsstaðallinn feli í sér meiri lausung í útgáfu örorkumats, en hann hefur hins vegar greitt fyrir hækkun örorkumats hjá hlutaöryrkjum, úr 50-65% örorku í 75% örorku.

Mikilvægt er auðvitað að örorkumat sé faglegt og agað, en það þarf líka að veita öryrkjum góða þjónustu, þannig að þeir sem sannanlega eru með skerta starfsgetu fái rétt mat og þar með réttindi til þjónustu frá örorkulífeyriskerfinu. Hættan á að líf skjör þeirra verði “of góð” er hverfandi, enda lækka lífeyrisgreiðslur almannatrygginga til þessa hóps um leið og aðrar tekjur aukast.

Skýringar á fjölgun öryrkja síðan 1990 eru því margþættar og eðlilegar. Fjöldi öryrkja á Íslandi, eftir aukningu síðustu ára, er alls ekki óvenju mikill. Þvert á móti er hann lítill í samanburði við grannríkin í Evrópu. Veigamestu skýringarnar á fjölgun öryrkja eiga sér einkum rót í breyttu viðhorfi til geðrænna sjúkdóma og breyttum þjóðfélagsaðstæðum (auknu atvinnuleysi). Aðrar skýringar eiga fremur við um hægfara aukningu fjöldans sem hefur minna vægi í heildarmyndinni. Rétt er að vekja athygli á því að nýlegar úrbætur á atvinnuleysisbótakerfinu, í tengslum við endurskoðun kjarasamninga fyrr í þessum mánuði, munu væntanlega létta markvert á

örorkulífeyriskerfinu, með því að hvatar til að fara af atvinnuleysisbótum og yfir á örorkubætur minnka.

12.5 Atvinnuþátttaka öryrkja og annarra

- Almennt er virkni Íslendinga í atvinnulífi sú mesta sem þekkt á Vesturlöndum. Þetta á einnig við um aldurshópinn 55-64 ára, sem í grannríkjunum er stór í hópi örorkulífeyrisþega eða á snemmteknum eftirlaunum (*early retirement*).
- Samanlagt hlutfall Íslendinga sem eru á örorkulífeyri og atvinnuleysisbótum er lægra en finnst nokkurs staðar í Evrópu. Þetta er í ágætu samhengi við óvenju mikla atvinnuþátttöku almennings á Íslandi í samanburði við önnur Evrópuríki.
- Mun minni hluti íslensku þjóðarinnar er utan vinnumarkaðar en er á hinum Norðurlöndunum, eða um 13% á Íslandi en frá 21-26% í hinum löndunum.
- Atvinnuþátttaka öryrkja á Íslandi telst hins vegar aðeins um 38%, sem er lítilega undir meðaltali öryrkja í Evrópuríkjunum. Hærrí atvinnuþátttaka er hjá öryrkjum í Skandinavíu, en einnig í Norður Ameríku og Sviss, svo dæmi séu tekin.
- Atvinnuþátttaka öryrkja á Íslandi hefur minnkað frá 1995 til 2004, einkum hjá einhleypum öryrkjum og einstæðum foreldrum í hópi öryrkja. Það gengur þvert á þau markmið sem flestar þjóðir hafa, þ.e. að auka atvinnuþátttöku öryrkja.

12.6 Hagur öryrkja

Tekjuþróun

- Markmið laga um málefni fatlaðra frá 1992 fela í sér að lífskjör fatlaðra og öryrkja séu færð að meðalkjörum samfélagsborgaranna. Ef markmiðinu á að ná þurfa tekjur öryrkja að hækka meira en tekjur annarra vegna þess að tekjur öryrkja eru svo miklu lægri að jafnaði en tekjur annarra þjóðfélagsþegna.
- Árið 1995 var breytt fyrirkomulagi hækkana lífeyris almannatrygginga og afnumin tengsl þeirra við breytingar lágmarkslauna. Síðan þá hefur lágmarkslífeyrir almannatrygginga hækkað minna en launavísitala Hagstofu Íslands og ráðstöfunartekjur á mann.
- Grunnlífeyrir og tekjutrygging TR fór úr um 75% af lágmarkslaunum verkafólks árið 1995 í um 62% af sama viðmiði árið 2004.
- Hámarksörorkulífeyrir frá almannatryggingum var hæstur, sem hlutfall af meðaltekjum allra framteljenda í landinu árið 1993, um 52%, en lækkaði niður í um 41% árið 2001 er hann varð lægstur. Eftir það hækkaði hann í tæp 45% árið 2004.

- Fyrir 18-19 ára öryrkja getur hámarksörorkulífeyrir með hinni nýju aldurstengdri uppbót frá 2004 orðið 53,7% af meðaltekjum framteljenda í landinu. Flestir sem njóta aldurstengdu uppbótarinnar eru með frá 45-50% af meðaltekjum framteljenda.
- Í öðrum vestrænum löndum er talið að öryrkjar þurfi að hafa 15-30% hærri tekjur en aðrir þegnar til að standa jafnfætis í lífskjörum, vegna aukakostnaðar af lyfjum, heilbrigðisþjónustu, ferðum, þjálfun o.fl er tengist örorkunni. Styrkir TR vegna slíkra liða nema um 4% af hámarksörorkulífeyri eða nærri 2% af meðaltekjum í landinu.
- Heildartekjur einhleypra öryrkja (lífeyrir almannatrygginga, lífeyrir úr lífeyrissjóðum og atvinnutekjur samanlagt) hækkuðu um 110% frá 1995 til 2004. Meðaltekjur allra framteljenda hækkuðu á sama tíma um 119%. Heildartekjur öryrkja sem eru einstæðir foreldrar hækkuðu á sama tíma um 101,9%.
- Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann í landinu hækkaði frá 1995 til 2004 um ríflega 50%. Á sama tíma hækkaði kaupmáttur ráðstöfunartekna einhleypra öryrkja og öryrkja í sambúð um nærri 40% en kaupmáttur einstæðra foreldra í hópi öryrkja um nærri 30%.
- Tekjur öryrkja hafa þannig hækkað markvert minna en tekjur almennings í landinu frá 1995 til 2004. Öryrkjar hafa þannig fjarlægst markmið laganna frá 1992 um jöfnun við meðalkjör í landinu.

Tekjumunur

- Heildartekjur einhleypra öryrkja voru árið 2004 um 53% af heildartekjum framteljenda á aldrinum 25-65 ára að jafnaði. Árið 1995 hafði munurinn verið 56%.
- Heildartekjur einhleypra öryrkja af heildartekjum einhleypra almennt í landinu voru um 64% árið 2004.
- Heildartekjur öryrkja í hjúskap eða sambúð voru árið 2004 um 66% af meðaltekjum hjúskaparfólks í landinu almennt. Sá munur hafði verið 73% árið 1995.
- Öryrki með meðaltekjur öryrkja árið 2004 (152.417 krónur, allt samanlagt) þyrfti að fá hækkun um 78% til að ná meðaltekjum fullvinnandi aðila á vinnumarkaði. Öryrki sem einungis hefur tekjur frá almannatryggingum þyrfti að hækka um 158% til að ná jöfnuði við fullvinnandi einstakling.

Samsetning tekna

- Einhleypir öryrkjar eru árið 2004 að jafnaði með 56% tekna sinna frá Tryggingastofnun ríkisins, 18% frá lífeyrissjóðum og rúm 15% af atvinnu.

- Einstæðir foreldrar í hópi öryrkja hafa minni atvinnutekjur og minni tekjur úr lífeyrissjóðum en meira í aðrar tekjur (barnalífeyri, barnabætur o.fl.).
- Um 42% einhleypra öryrkja voru með atvinnutekjur árið 1995 en hlutfallið var komið niður í 38,5% árið 2004.
- Um 37% einstæðra foreldra í hópi öryrkja voru með atvinnutekjur 1995 en lækkaði í 35% árið 2004.

Skattbyrði öryrkja

- Skattbyrði öryrkja hefur stórukist frá 1995 um leið og stuðningur af vaxtabótum og barnabótum hefur minnkað.
- Öryrkjar með lægstu tekjur voru skattlausir á fyrri hluta tímabilsins frá 1995 til 2004 en greiða nú umtalsverðan skatt af tekjum sínum, vegna raunlækkunar skattfrelsismarka.
- Einhleypir öryrkjar með meðaltekjur greiddu 7,4% af tekjum sínum árið 1995 en árið 2004 greiddu þeir 17,1%. Skattbyrðin jókst á hverju ári nema árinu 2002.
- Skattbyrði öryrkja í hjúskap eða sambúð (þar sem tekna maka gætir umtalsvert) jókst frá 12,1% skattgreiðslu af heildartekjum í 20% af heildartekjum.
- Einstæðir foreldrar í hópi öryrkja eru með neikvæða skattbyrði, þ.e. fá meðgjöf frá skattinum, einkum vegna barnabóta og vaxtabóta. Sá stuðningur var 18,9% árið 1995 en hafði lækkað í 2,6% árið 2004. Það er ígildi mikillar aukningar á skattbyrði.
- Skattbyrði einhleypra öryrkja jókst að jafnaði um 131,1% frá 1995 til 2004. Skattbyrði er mæld sem heildarskattgreiðslur öryrkja í hlutfalli af heildartekjum þeirra.
- 18 ára einhleypur öryrki sem fær hámarksbætur frá TR en engar aðrar tekjur á kost á um 127 þúsund krónum á mánuði (að meðtalinni aldursuppbót kr. 21.993) í nóvember 2005. Hann greiðir tæpar 20 þúsund krónur af þessari upphæð í skatta. Hann hefur um 2.000 krónum meira í tekjur en var í sambærilegri stöðu áður en skattgreiðslur og aldursuppbótin komu til sögunnar. Án aldurstengdu uppbótarinnar væri staða hann mun verri en áður, þó raunveruleg kjarabót hans af henni sé einungis um 10% af upphæð bótarinnar.
- 40 ára einhleypur öryrki, með engar aðrar tekjur en frá almannatryggingum, fær að hámarki frá TR 107.703 krónur í nóvember 2005 (aldursuppbót hans er kr. 2.199). Hann greiðir kr. 12.315 í skatta af heildartekjum sínum og heldur því eftir 95.388 krónum.

Gríðarleg aukning á skattbyrði hefur þannig stórlega skert kjör öryrkja á síðasta áratug. Almennu hefur tekjuþróun öryrkja verið óhagstæð frá 1995 til 2004. Markmið

laganna um málefni þeirra frá 1992, um að kjör hópsins skuli færð að meðalkjörum samfélagsborgaranna hafa ekki náðst, nema síður sé. Megin ástæða þess er sú, að lífeyrir almannatrygginga hefur ekki hækkað nógu mikið og skattbyrði öryrkja hefur stóraukist.

Tekjur öryrkja í fjölþjóðlegum samanburði

- Árið 1999 voru tekjur öryrkja í OECD-ríkjunum að jafnaði um 78% af meðaltekjum þeirra sem ekki eru öryrkjar (m.v. fólk á vinnualdri).
- Hæstar voru tekjur öryrkja í Svíþjóð, eða um 96% af meðaltekjum annarra en öryrkja.
- Aðrar þjóðir með frekar háar tekjur öryrkja eru Þjóðverjar, Svisslendingar, Hollendingar og Danir.
- Lægstar voru tekjur öryrkja í Ástralíu (44% af tekjum annarra), Bandaríkjunum (59%) og Portúgal (59%).
- Íslenskir öryrkjar voru að jafnaði með 65% af heildartekjum framteljenda á aldrinum 25-64 ára. Íslendingar eru því neðarlega í tekjustiga öryrkja í OECD-ríkjunum.

Útgjöld vegna örorkumála

- Íslendingar leggja tiltölulega stórt hlutverk á örorkulífeyriskerfið, samanborið við sjúkradagpeningakerfið og aðra skylda þætti velferðarkerfisins. Samt eru útgjöld til örorkumála ekki óvenju mikil hér á landi eins og búast mætti við. Heildarútgjöld vegna örorkumála og skyldra sviða (sjúkradagpeninga og slysatrygginga) eru vel undir meðaltali Evrópuríkjanna.
- Ef litið er á örorkulífeyriskerfið eitt og sér hafa Íslendingar um langt árabil verið með lægstu útgjöldin á Norðurlöndum. Með fjölgun öryrkja hér á síðustu árum hefur dregið saman með þjóðunum. Samt voru útgjöld Íslendinga enn lægst árið 2003.
- Hæst voru útgjöldin í Noregi og Svíþjóð, 4,5-4,6% af þjóðarframleiðslu, þá kom Danmörk með 4,1%, en Finnar voru með 3,5% það árið og Íslendingar 3,4%. Hinar þjóðirnar hafa að auki útgjöld vegna öryrkja á öðrum sviðum velferðarkerfisins í mun meiri mæli en Íslendingar.
- Útgjöld á hvern íbúa (í Evrum á föstu kaupmáttarleiðréttu verðlagi) vegna örorkulífeyris voru lægri á Íslandi en í hinum norrænu löndunum allt tímabilið frá 1997 til 2003 (þrátt fyrir að Ísland hafi notið hagstæðra áhrifa af gengisþróun á samanburðinn).

- Árið 2001 voru heildarútgjöld Íslands vegna örorkulífeyris, eins og sér, um 2,8% af þjóðarframleiðslu, eða nærri meðallagi Evrópusambandsríkjanna. Útgjöld Íslands höfðu hækkað úr 1,6% árið 1990, en þá voru þau talsvert undir meðallagi Evrópusambandsríkjanna.
- Ísland er með óvenju lítil útgjöld vegna sjúkralífeyris (sjúkradagpeninga), enda er stór hluti af verkefnum þess hluta velferðarkerfisins lagður á örorkulífeyriskerfið hér á landi. Útgjöld vegna sjúkradagpeninga voru um 0,1% af þjóðarframleiðslu á Íslandi árið 1998 en hjá skandinavísku þjóðunum var það frá 0,7% til 1,5% af þjóðarframleiðslu.
- Á heildina litið er því óhætt að segja, að Ísland hafi litla útgjaldabyrði af örorkumálum í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir, enda öryrkjar hvorki sérstaklega margir né örlæti örorkulífeyrisgreiðslna mikið á Íslandi.

12.7 Stefna í örorkumálum

Frá útskýfun til samfélagsþátttöku

- Talsverðar framfarir hafa orðið í réttindamálum öryrkja víða á Vesturlöndum á síðustu tveimur áratugum eða svo. Hert hefur verið á mannréttindum öryrkja, meðal annars með skýrari ákvæðum laga um bönn við mismunum á vinnumarkaði og í samfélaginu almennt. Breytt hefur verið stjórnskipan örorkumála, með skýrari hlutverkaskipan fyrir hagsmunagæslu öryrkja að hálfu hins opinbera og með auknum samráðum við samtök öryrkja um framkvæmd umbótamála. Auk þess hefur verið leitað nýrra og áhrifaríkari leiða til að efla samfélagsþátttöku öryrkja, bæði í vinnu og á öðrum sviðum.
- Í Svíþjóð var fyrir nokkrum árum sett á fót embætti umboðsmanns fatlaðra til að gæta hagsmuna öryrkja. Í Danmörku var nýlega komið á fót jafnréttisstofu fyrir fatlaða er lítur eftir framkvæmd laga og umbótaáætlana, auk þess að hafa frumkvæði að umbótum í málum fatlaðra og öryrkja.
- Brynhildur G. Flóvenz lögfræðingur, sem rannsakað hefur réttarstöðu fatlaðra á Íslandi, telur ástæðu til að breyta stjórnskipulagi á þessu sviði, ekki síst að styrkja hagsmunagæslu öryrkja á opinberum vettvangi og aðgreina hana frá ráðgjafarhlutverki svæðisskrifstofa. Efla þarf einnig lög um aðgengismál og framkvæmd þeirra með framkvæmdaáætlunum til ákveðins tíma.

Virkniaukandi aðgerðir fyrir vinnumarkað

- Á Íslandi eru mun færri öryrkjar í starfsendurhæfingu en á hinum Norðurlöndunum. Fólk á vinnualdri í hinum norrænu löndunum sem er í einhvers konar starfsendurhæfingu er þrisvar til tíu sinnum fleira en á Íslandi.
- Íslendingar verja um 0,1% af landsframleiðslu til virkniaukandi aðgerða á vinnumarkaði árið 2001 á meðan hinar norrænu þjóðirnar verja frá 0,8% til 1,5% af landsframleiðslu til slíkra aðgerða, sem gagnast bæði atvinnulausum, öryrkjum

og öðru fólki sem er utan vinnumarkaðanna. Slíkar aðgerðir létta álagi af örorkulfeyriskerfum og bæta lífsskilyrði og afkomu öryrkja.

- Lagaheimildir fyrir slíka starfsemi eru fyrir hendi á Íslandi en skipulag starfsendurhæfingarmála er ófullkomið, sundurlaust og heildarsamræmingu vantar. Stórauka þarf framboð af tækifærum til starfsendurhæfingar fyrir atvinnulausa, fatlaða og aðra sem eru með hamlanir hvers konar.
- Efla þarf vinnuhvata með því að gera atvinnuþátttöku örorkulífeyrisþega ábatasamari, með minnkun tekjuskerðinga í almannatryggingakerfinu, skattaívilnunum eða öðrum aðferðum.
- Efla þarf stoðkerfi atvinnuþátttöku öryrkja, með aðstoð við atvinnuleit, liðveislu á vinnustað, niðurgreiðslum launakostnaðar vegna minni framleiðni fatlaðra, og fleiri leiðum sem breiðst hafa út í grannríkjunum á síðasta áratug. Atvinna með stuðningi á venjulegum vinnumarkaði (AMS) ætti að hafa forgang fram yfir verndaða vinnustaði.

Hverjir eru bestir? – Mat á skipan örorkumála í OECD-ríkjum

- Í úttekst sinni á stöðu örorkumála á Vesturlöndum árið 2003 lagði OECD mat á gæði og framkvæmd opinberra aðgerða í þágu öryrkja. Matið tók mið af hinum tvíþættu markmiðum, að tryggja viðunandi framfærslu öryrkja og að efla samfélagsþátttöku þeirra. Hér er byggt á þessu mati og samskonar mat gert fyrir Ísland og borið saman við niðurstöður OECD (2003).
- Mat á framfærslukerfi OECD-ríkjanna nær til umfangs réttar til örorkulífeyris, örlætis lífeyrisins, reglna og vinnubragða við örorkumat sem og einkenni réttar til skyldra sviða velferðarkerfisins, eins og sjúkralífeyris (sjúkradagpeninga) og atvinnuleysisbóta. Matið á aðgerðum til að auka samfélagsþátttöku vísar einkum til aðgerða er auka atvinnuþátttöku öryrkja. Það byggir á stjórnskipulagi slíkra aðgerð, mati á starfsgetu, ábyrgð atvinnurekenda á framkvæmd, umfangi einstakra aðgerða (stoðkerfi atvinnuþátttöku, stuðningsúræðum, vernduðum vinnustöðum, fyrirkomulagi starfsendurhæfingar og beitingu fjárhagslegra hvata til að auka þátttöku).
- Ísland er lítillega undir meðaltali OECD-ríkjanna í þessu gæðamati á framfærslukerfi öryrkja en langt undir meðaltali ríkjanna í matinu á samfélagsþátttökukerfinu. Það virðist því ljóst að Ísland sé tiltölulega langt á eftir grannríkjunum í útfærslu og framkvæmd aðgerða til að auka atvinnuþátttöku öryrkja, bæði beitingu fjárhagslegra hvata og í beitingu beinna stuðningsaðgerða fyrir atvinnuþátttöku.
- Þegar borinn er saman árangur OECD-ríkjanna í að veita öryrkjum viðunandi fjárhagsafkomu og samfélagsþátttökuúræði er útkoman enn lakari fyrir Ísland. Þar er Ísland á svipuðu róli og Þjóðir eins og Spánn, Portúgal og Bandaríkin, eða vel undir meðaltali OECD-ríkja á báðum þáttum. Grannríkin á hinum Norðurlöndunum og sumar Þjóðirnar á meginlandi Evrópu standa mun betur.

Það virðist því ljóst að Íslendingar hafa ekki að fullu fylgt eftir þeirri þróun sem orðið hefur í örorkumálum grannríkjanna á síðustu tíu árum eða svo. Mikið verk er hér óunnið í að bæta bæði framfærslukjör öryrkja og samfélagsþátttöku þeirra. Rík ástæða er til að taka á í setningu laga um réttindi þessa þjóðfélagshóps, t.d. með útfærslu jafnréttisákvæða og banni við mismunum, skipan umboðsmanns öryrkja eða stofnun jafnréttisstofu örorkumála og fatlaðra, sem og með breytingum á stjórnskipulagi örorkumála og auknu samráði við hagsmunasamtök öryrkja. Brýnast er þó að taka á í framkvæmd og fjármögnun aðgerða til að bæta afkomu og samfélagsþátttöku öryrkja. Beita ætti framkvæmdaáætlunum, með mælanlegum markmiðum og reglubundnum úttektum, þannig að fylgja megi eftir framvindu í átt að þeim markmiðum sem sett eru. Sjálfsagt er að leita samstarfs opinberra og einkaaðila við framkvæmd slíkra umbótaaðgerða.

Það er ástæðulaust fyrir jafn hagsælt ríki og Ísland er að vera með mun verri afkomu öryrkja, í hlutfalli við fullvinnandi fólk á vinnumarkaði, en tíðkast á hinum Norðurlöndunum og á meginlandi Evrópu, þ.e. í ríkjum sem búa við svipaða eða lakari hagsæld en Íslendingar. Það er einnig óásættanlegt að meðlimir úr þessum hópi séu fastagestir hjá ölmusustofnunum samfélagsins vegna þess að velferðarkerfi landsins skammtar mörgum þeirra svo naumleg kjör. Að auki eru skerðingarreglur almannatrygginga með þeim hætti að hverfandi ávinningur er af því að stunda launaða vinnu að hluta. Skerðingarreglurnar eru of oft með þeim hætti að fólk er fest í fátæktargildrum, inni í sjálfu velferðarkerfinu. Þessu þarf að breyta til að auka atvinnuþátttöku og samfélagsvirkni öryrkja, samhliða því að stoðkerfi fyrir atvinnuþátttöku öryrkja verði stóreflt.

Almennt hefur ekki miðað nógu vel í málefnum öryrkja hér á landi á síðasta áratug, hvorki með fjárhagsafkomu né aðgerðir til að auka samfélagsþátttöku þeirra. Afgerandi úrbóta er því þörf á sviði örorkumála til að Ísland geti öðlast þann sess í samanburði vestrænna þjóða sem sæmandi er. Markmið Íslands ætti að vera að ná jafnstöðu á þessu sviði við hinar norrænu þjóðirnar á næstu fimm árum.

