153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „18 mánuði“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: 36 mánuði.
2. 2. mgr. orðast svo: Heimilt er að framlengja greiðslutímabil skv. 1. mgr. um allt að 24 mánuði enda sé endurhæfing með aukna starfsgetu og atvinnuþátttöku að markmiði enn talin raunhæf að mati framkvæmdaraðila, sbr. 1. mgr.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs er lögð rík áhersla á að málefni örorkulífeyrisþega verði tekin til endurskoðunar á kjörtímabilinu með það að markmiði að bæta lífskjör og lífsgæði einstaklinga með skerta starfsgetu. Sérstaklega verði horft til þess að bæta afkomu og möguleika til virkni, menntunar og atvinnuþátttöku á eigin forsendum. Þá er einnig sett fram það markmið að einstaklingum sem missa starfsgetuna verði í auknum mæli tryggð þjónusta og stuðningur strax á fyrstu stigum með tilliti til líkamlegra, sálfræðilegra og félagslegra þátta sem hafa áhrif á starfsgetu. Á fundi ríkisstjórnarinnar, hinn 11. mars 2022, var samþykkt tillaga félags- og vinnumarkaðsráðherra um að skipa stýrihóp ráðuneyta sem hefur það hlutverk að hafa yfirsýn yfir endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu, í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Í kjölfarið var skipaður stýrihópur fjögurra ráðuneyta; forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis, undir stjórn félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Einnig var skipað sérfræðingateymi með fulltrúum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Sérfræðingateymið vinnur að undirbúningi, útfærslu og innleiðingu breytinga á greiðslu- og þjónustukerfi almannatrygginga fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu og útfærslu tímasettra aðgerða þannig að breyta megi kerfinu í áföngum.

Frumvarp þetta inniheldur fyrsta skref í átt að nýju greiðslu- og þjónustukerfi vegna starfsgetumissis en í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 7. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, með síðari breytingum, hvað varðar greiðslur endurhæfingarlífeyris. Markmið þess er að tryggja einstaklingum sem misst hafa starfsgetuna endurhæfingarlífeyri til lengri tíma en nú gildir enda sé endurhæfing með aukna atvinnuþátttöku að markmiði enn metin raunhæf. Stýrihópur ráðuneytanna hefur kynnt sér efni frumvarpsins og styður markmið þess og að það verði lagt fram á Alþingi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Dæmi eru um að einstaklingar hafi fullnýtt rétt sinn til greiðslu endurhæfingarlífeyris áður en starfsendurhæfing er talin fullreynd og eykur það líkur á því að einstaklingar verði metnir til örorku þrátt fyrir að enn séu taldar líkur á að ná megi árangri með frekari endurhæfingu. Í frumvarpi þessu er því lagt til að réttarstaða þeirra einstaklinga sem fá tímabundnar greiðslur meðan á starfsendurhæfingu stendur verði styrkt með því að lengja tímabil greiðslna endurhæfingarlífeyris úr 18 mánuðum í 36 mánuði. Auk þess er gert ráð fyrir að heimilt verði að framlengja greiðslutímabilið um allt að 24 mánuði ef endurhæfing með aukna starfsgetu og atvinnuþátttöku að markmiði sé enn metin raunhæf. Samræmist það vel stefnu stjórnvalda um að leggja aukna áherslu á starfsendurhæfingu og mat á möguleikum til virkni á vinnumarkaði og í samfélaginu áður en kemur til framkvæmdar örorkumats. Þannig aukast líkur á að fleiri geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða að öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Því er nauðsynlegt að tryggja endurhæfingarlífeyri þann tíma sem einstaklingar eru í virkri endurhæfingu í kjölfar veikinda eða slysa.

Ungt fólk, 18-29 ára, hefur verið í sérstökum áhættuhópi hvað ótímabæra örorku varðar hér á landi samanborið við hin Norðurlöndin. Frá árinu 2017 hefur félags- og vinnumarkaðsráðuneyti (þá velferðarráðuneyti) lagt aukna áherslu á að starfsendurhæfing sé reynd áður en kemur til framkvæmdar örorkumats. Þetta hefur leitt til þess að nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hefur aukist samhliða því sem dregið hefur úr nýgengi örorku. Á sama tíma hefur verið lögð áhersla á að efla samvinnu velferðarkerfa þvert á félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti með það að markmiði að hækka virknihlutfall ungs fólks sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun.

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

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

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

Fjöldi þeirra sem hefja töku endurhæfingarlífeyris hefur aukist jafnt og þétt að undanförnu og í töflu 1 má sjá fjölda einstaklinga sem hefja töku endurhæfingarlífeyris skipt eftir árum. Í töflunni sést einnig fjöldi einstaklinga sem hefur fengið greiðslur í 18 mánuði eða lengur sem og þeirra sem hafa fullnýtt alla 36 mánuðina. Þá má einnig sjá þann fjölda sem hefur fengið örorkulífeyri að fullnýttu endurhæfingartímabili loknu og loks eru sýnd hlutföll hópanna. Taflan sýnir árin 2014 til 2018 sem er síðasta heila árið þar sem 36 mánuðir eru liðnir frá því greiðsla endurhæfingarlífeyris hófst. Þar sést að þeim fækkar eftir árum sem fá örorkulífeyri eftir að töku endurhæfingarlífeyris lýkur og má því leiða líkum að því að með lengra endurhæfingartímabili muni líkur á endurkomu á vinnumarkað aukast.



Tafla 1. Fjöldi einstaklinga sem hefja töku endurhæfingarlífeyris á árunum 2014-2018, fjöldi sem hefur fengið greiðslur í 18 mánuði eða lengur, fjöldi sem hefur fullnýtt alla 36 mánuðina og fjöldi sem hefur fengið örorkulífeyri að loknu fullnýttu endurhæfingartímabili og hlutföll hópanna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að greiðslutímabil vegna starfsendurhæfingar verði lengt þannig að tímabil endurhæfingarlífeyris verði allt að 36 mánuðum með möguleika á framlengingu um 24 mánuði. Tímabil greiðslna geti þannig verið allt að fimm ár en samkvæmt gildandi lögum er það að hámarki þrjú ár.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið í samráði við sérfræðingateymi ráðuneytanna og kynnt stýrihópi ráðuneytanna áður en það var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins sem annast fram­kvæmd laganna. Þá var efni frumvarpsins kynnt á fundi með heildarsamtökum fatlaðs fólks.

**6. Mat á áhrifum.**

 Þessi kafli er í vinnslu.

t ááhrifum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

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

Í b-lið er lagt til að heimild til að framlengja greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris verði lengd úr 18 mánuðum í 24 mánuði. Jafnframt er lagt til það skilyrði fyrir beitingu heimildar til framlengingar greiðslna að endurhæfing með aukna starfsgetu og atvinnuþátttöku að markmiði sé enn talin raunhæf að mati framkvæmdaraðila. Er þannig gert ráð fyrir auknum kröfum um framvindu endurhæfingar og áherslu á endurkomu viðkomandi á vinnumarkað.

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

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.