



**B.Sc. í viðskiptafræði
Viðskipta- og hagfræðideild**

Veldur verðbólgan veikindum?

Tengsl aukins framfærslukostnaðar og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega

Maí, 2024

Nafn nemanda: Fannar Ingi Fjölmisson

Kennitala: 270198-3339

Nafn nemanda: Þorgrímur Þórarinnsson

Kennitala: 100692-2369

Leiðbeinandi: Dr. Kjartan Sigurðsson

Yfirlýsing um heilindi í rannsóknarvinnu

Verkefni þetta hefur hingað til ekki verið lagt inn til samþykkis til prófgráðu, hvorki héraðs né erlendis. Verkefnið er afrakstur rannsókna undirritaðra, nema þar sem annað kemur fram og þar vísað til skv. heimildaskráningarstaðli með stöðluðum tilvísunum og heimildaskrá.

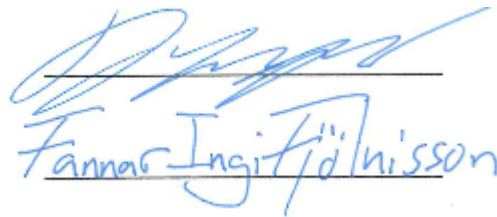
Með undirskrift minni staðfesti ég og samþykki að ég hafi lesið siðareglur og reglur Háskólans í Reykjavík um verkefnavinnu og skilji þær afleiðingar sem brot þessara reglna hafa í för með sér hvað varðar verkefni þetta.

Dagsetning Kennitala

Undirskrift

28.12.2023 100692-2369

28.12.2023 270198-33398



Fannar Ingi Fjölvisson

Veldur verðbólgan veikindum?

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til B.Sc.-prófs við Viðskipta- og hagfræðideild Háskólans í Reykjavík

© Fannar Ingi Fjölmisson og Þorgrímur Þórarinnsson

Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Reykjavík, 2024.

Útdráttur

Þegar einstaklingur lendir utan vinnumarkaðar vegna slysa eða veikinda veldur það miklu tjóni fyrir alla hagaðila. Kostnaður leggst á samfélagið þegar framfærsla greiðist úr sameiginlegum sjóðum, ríkið verður af skatttekjum af því virði sem einstaklingurinn hefði skapað í starfi sínu og einstaklingurinn sjálfur verður af þeim tekjum sem hann hefði unnið sér inn í starfi sínu á vinnumarkaði. Þá er ótalin sá kostnaður sem lakari lífsgæði vegna sjúkdóms valda að öðru leyti. Því er það öllum hagaðilum kappsmál að koma í veg fyrir að einstaklingur verði fyrir varanlegri örorku sé þess nokkur kostur.

Á Íslandi hefur áhersla á starfsendurhæfingu aukist mikið undanfarin ár og benda útreikningar til að sparnaður hljóttist af þeirri stefnu. Mikil aukning hefur verið í aðsókn í starfsendurhæfingarúrræða síðasta áratuginn og endurhæfingarlífeyris samhliða því. Til mikils er að vinna ef greina má umhverfisþætti sem áhrif hafa á umsóknarfjölda. Slíkur fyrirsjáanleiki gæti bæði nýst til að bæta gæði þjónustu og til fjármögnunar á endurhæfingarkerfinu.

Í þessari rannsókn er leitast við að kanna hvort að tengsl séu á milli aukins framfærslukostnaðar, mælt með vísitölu neysluverðs, og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hjá Tryggingastofnun ríkisins. Gögnum yfir breytingar á vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega var safnað fyrir 14 ára tímabil 2010 – 2023 og reiknaður fylgnistuðull Pearsons.

Niðurstöður rannsóknarinnar leiddu í ljós sterka jákvæða fylgni milli vísitölu neysluverðs og heildar nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega ($r = .9435$, $p < .001$). Að sama skapi sýndu niðurstöður einnig sterka jákvæða fylgni milli vísitölu neysluverðs og nýgengi meðal kvenna ($r = .9410$, $p < .001$) og karla ($r = .9271$, $p < .001$). Lítil munur er á fylgni á milli kynja og var sambandið sterkast milli vísitölu neysluverðs og heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega. Þrátt fyrir þessa sterku fylgni er ekki hægt fullyrða um að orsakatengsl séu til staðar.

Efnisorð: viðskiptafræði, verðbólga, endurhæfingarlífeyrir, örorka, vísitala neysluverðs.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 ECTS eininga lokaverkefni til B.Sc. gráðu í viðskiptafræði við Háskólann í Reykjavík. Rannsókn og skrif ritgerðar fóru fram á vorönn 2024. Höfundar ritgerðarinnar eru Fannar Ingi Fjölnisson og Þorgrímur Þórarinsson. Í ritgerðinni er fjallað um tengsl aukins framfærslukostnaðar og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hjá Tryggingarstofnun ríkisins. Leiðbeinandi ritgerðarinnar var Dr. Kjartan Sigurðsson. Höfundar vilja þakka honum fyrir góða leiðsögn og ábendingar við vinnslu verkefnisins. Höfundar vilja einnig þakka fjölskyldu og vinum fyrir stuðninginn á meðan á skrifum stóð.

Efnisyfirlit

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inngangur | 1 |
| 2 | Vinumarkaður | 3 |
| 2.1 | Íslenskur vinnumarkaður..... | 4 |
| 2.1.1 | Þátttakendur á vinnumarkaði..... | 4 |
| 2.1.2 | Aðilar hins íslenska vinnumarkaðar og samsetning hans | 7 |
| 2.1.3 | Stéttarfélög og kjarasamningar | 8 |
| 3 | Velferðarkerfi..... | 10 |
| 3.1 | Samanburður á útgjöldum Norðurlandanna til velferðarmála..... | 11 |
| 3.2 | Velferð á Íslandi | 12 |
| 3.3 | Skert starfsgeta og tengdar lífeyrisgreiðslur | 13 |
| 3.4 | Endurhæfingarlífeyrisþegar og samanburður við hin Norðurlöndin | 14 |
| 3.4.1 | Orsakir | 16 |
| 3.4.2 | Aldursskipting | 16 |
| 3.4.3 | Fjárhagsstaða | 18 |
| 3.5 | Starfsendurhæfing..... | 18 |
| 3.6 | VIRK Starfsendurhæfingarsjóður..... | 19 |
| 3.6.1 | Fyrirkomulag starfsendurhæfingar og samspil við TR..... | 20 |
| 3.6.2 | Gagnrýni, árangur og samfélagslegur ávinningur | 22 |
| 3.7 | Almannatryggingakerfi á krossgötum – Frumvarp um breytingar..... | 23 |
| 4 | Verðbólga..... | 26 |
| 4.1 | Peningar og virði þeirra..... | 26 |
| 4.2 | Saga verðbólgu á Íslandi..... | 27 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.3 | Vísitala neysluverðs..... | 28 |
| 4.4 | Verðstöðugleiki í boði Seðlabankans | 29 |
| 4.5 | Heilsufarskvillar í kjölfar efnahagslegra niðursveiflna | 30 |
| 4.6 | Hagvísar og örorku-og endurhæfingarlífeyrir | 32 |
| 5 | Aðferð..... | 33 |
| 5.1 | Rannsóknarspurning | 33 |
| 5.2 | Gögn..... | 33 |
| 5.3 | Pearson fylgnistuðull..... | 34 |
| 6 | Niðurstöður..... | 36 |
| 6.1 | Lýsandi tölfræði..... | 36 |
| 6.2 | Forsendur Pearson fylgnistuðuls | 38 |
| 6.2.1 | Línulegt samband..... | 38 |
| 6.2.2 | Shapiro – Wilk próf | 39 |
| 6.3 | Pearson fylgni | 39 |
| 7 | Umræða..... | 41 |
| 7.1 | Túlkun niðurstaðna..... | 41 |
| 7.2 | Takmarkanir og tillögur að frekari rannsóknum | 42 |
| | Heimildaskrá | 43 |
| | Viðauki: Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega eftir kyni og vísitala neysluverðs..... | 53 |

Myndayfirlit

| | |
|---|-----------|
| Mynd 1 Þróun vinnuafls og mannfjölda (16-74 ára) fyrir tímabilið 2003 - 2023 | 5 |
| Mynd 2 Þróun á fjölda atvinnulausra fyrir tímabilið 2003 - 2023 | 5 |
| Mynd 3 Staða einstaklinga utan vinnuafls árið 2023 | 6 |
| Mynd 4 Hlutfall útgjalda til félagsmála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu frá 2010 - 2020..... | 12 |
| Mynd 5 Fjöldi einstaklinga á endurhæfingarbótum á hverja 100.000 íbúa fyrir tímabilið 2012 - 2022 | 15 |
| Mynd 6 Ferli starfsendurhæfingar hjá VIRK lýst með myndrænum hætti | 21 |
| Mynd 7 Verðbólga á Íslandi á tímabilinu 1.1.2000 – 27.4.2024..... | 28 |
| Mynd 8 Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir árin 2010 – 2023 og skipting þess á milli karla og kvenna..... | 36 |
| Mynd 9 Þróun vísitölu neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023..... | 37 |
| Mynd 10 Punktarit sem sýnir línulegt samband vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir árin 2010 - 2023..... | 38 |
| Mynd 11 Heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega og vísitala neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023 | 40 |
| Mynd 12 Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega (konur) og vísitala neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023 | 53 |
| Mynd 13 <i>Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega (karlar) og vísitala neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023</i> | <i>53</i> |

Töfluyfirlit

| | |
|---|----|
| Tafla 1 Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á meðal karla og kvenna á tímabilinu 2010 – 2023 og hlutfallsleg skipting..... | 37 |
| Tafla 2 Niðurstöður Shapiro-Wilk prófs | 39 |
| Tafla 3 Pearson fylgnistuðull og p-gildi fyrir vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir tímabilið 2010 - 2023 | 39 |

1 Inngangur

Þegar kreppir að í efnahagsmálum geta afleiðingar þess og áhrif á samfélag verið ófyrirséðar og fjölþættar. Einhverjir þættir eru augljósir til skamms tíma, þar með taldir aukið atvinnuleysi, tekjuskerðing heimila, verðhækkanir nauðsynjavara og samdráttur í kaupmætti heimila. En hafa versnandi efnahagshorfur líka áhrif á heilsu fólks? Rannsóknir hafa gefið vísbendingar um að þegar framfærslukostnaður heimila eykst getur það haft neikvæð áhrif á bæði andlega og líkamlega heilsu (Hill o.fl., 2023). Þannig má ætla að fjárhagslegir þættir hafi áhrif á heilsufar. Einn af þeim mælikvörðum sem notaðir eru til að meta efnahagsástand í samfélagi og segir til um það hvernig verðgildi einingar gjaldmiðils breytist yfir ákveðið tímabil er verðbólga. Í einföldu máli má segja að verðbólga sé mælistika á verðhækkunir og með aukinni verðbólgu rýrnar verðgildi gjaldmiðilseiningu hraðar og framfærslukostnaður þeirra sem við verðbólguna búa hækkar (Seðlabanki Íslands, e.d.a).

Nokkuð var unnið af rannsóknum um áhrif efnahagsáfalla á heilsu fólks á Íslandi árunum eftir efnahagshrunið 2008. Þegar líðan fólks sem hafði misst heimili sín á nauðungaruppboði var skoðuð fundust vísbendingar um neikvæð áhrif á heilsu strax í kjölfar áfalls en einnig langvarandi áhrifa sem gætti enn 6 árum eftir hrun (Velferðarráðuneytið, 2015). Rannsókn við læknadeild Háskóla Íslands gaf vísbendingar um að íslenskar konur voru marktækt líklegri til að upplifa aukið streitustig eftir hrun en fyrir ásamt því að vera líklegri til að upplifa þunglyndiseinkenni (McClure, 2014). Niðurstöður rannsóknar frá 2018 bentu til aukinnar vanlíðan og kvíða fólks í kjölfar efnahagshruns. Einnig voru vísbendingar um að fólk með geðrænan vanda væri líklegra en fólk án geðræns vanda að vera atvinnulaust í kjölfar efnahagshrunsins (Unnur Jónsdóttir, 2018).

Þegar einstaklingur dettur út af vinnumarkaði vegna veikinda eða afleiðinga slyss, og getur ekki séð fyrir sér sjálfur, getur hann átt rétt á örorkugreiðslum frá Tryggingarstofnun ríkisins skv. lögum um almannatryggingar nr. 100/2007. Meðal skilyrða fyrir því að örorkumat fari fram er að starfsendurhæfing sé fullreynd (Ísland.is, e.d.a). Starfsendurhæfing (e. vocational rehabilitation) er ferli sem á að hjálpa einstaklingi með skerta starfsgetu til að haldast í eða snúa aftur í starf (Waddel o.fl, 2008). VIRK Starfsendurhæfingarsjóður er sú stofnun sem sér um þætti er snúa að starfsendurhæfingarferlinu hér á landi og hefur sjóðurinn starfsstöðvar um allt land. VIRK vinnur að því að efla starfsgetu einstaklinga með heilsubrest sem stefna á aukna þátttöku á vinnumarkaði með einstaklingsmiðaðri ráðgjöf og þjónustu á sviði endurhæfingar (VIRK, e.d.a). Að meðaltali eru 70% samþykktar umsóknar um

starfsendurhæfingu hér á landi vegna geðraskana, þ.m.t. þunglyndi og streitu, sem hindra umsækjanda frá því að geta stundað vinnu sína og valda óvirkni á vinnumarkaði (Tryggingarstofnun ríkisins, 2023). Þrátt fyrir að talsvert sé til af rannsóknum á áhrifum efnahagsbreytna og nýgengi örorku fannst lítið af rannsóknum sem snúa að endurhæfingarlífeyri.

Tilgangur þessa verkefnis er því að leita svara við rannsóknarspurningunni:

Eru tengsl á milli aukins framfærslukostnaðar, mælt með vísitöluneysluverðs, og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega?

Skrefin sem tekin verða til að svara spurningunni felast í fræðilegri umfjöllun um réttindi á íslenskum vinnumarkaði og eðli heilsufarstengdra bótagreiðslna samhliða tölfræðigreiningar á fylgni milli verðbólguþests, mældu með vísitölu neysluverðs, og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hjá Tryggingastofnun ríkisins. Í fræðilegu umfjölluninni er farið yfir helstu þætti vinnumarkaðar og aðila vinnumarkaðar, velferðarkerfið og samanburð á Íslandi önnur Norðurlönd, endurhæfingarlífeyriskerfið á Íslandi og notendur þess og að lokum er ferli starfsendurhæfingar rakið. Næst er farið yfir þá aðferðarfræði sem beitt var við rannsóknina, rannsóknarspurning skilgreind og gagnaöflun skýrð. Þar á eftir eru niðurstöður tölfræðiþróa birtar og í kjölfar þeirra umræðukafli þar sem helstu niðurstöður rannsóknarinnar eru túlkaðar.

2 Vinnumarkaður

Laun og atvinna ráðast á vettvangi er kallast vinnumarkaður (Hyclak, 2013). Þátttakendur á vinnumarkaði eru annars vegar vinnuveitendur og hins vegar launþegar. Á markaði þessum eru vinnuveitendur kaupendur vinnuafls og endurspegla eftirspurn markaðarins, á meðan launþegar eru seljendur vinnuafls og endurspegla framboð (Ehrenberg, 2012). Samkvæmt lögmálum hagfræðinnar ættu jafnvægislaun að ráðast af niðurstöðum framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli, en sú er ekki raunin í veruleikanum. Fleiri þættir vega þungt við ákvörðun launa á vinnumarkaði og þá ber helst að nefna samninga sem stéttarfélög eða heildarsamtök þeirra gera við samtök vinnuveitanda (Gylfi Þ. Gíslason og Gyfli Magnússon, 1991). Stjórnvöld gegna að auki mikilvægu hlutverki á vinnumarkaði á ýmsa vegu, þar má nefna ákvörðun á lögum og reglugerðum sem gilda á vettvangi þessum, ásamt innleiðingu á vinnumarkaðsstefnum og úrræðum í tengslum við félagslega vernd (Ernst o.fl., 2022).

Síðustu áratugi hefur eðli vinnumarkaða tekið talsverðum breytingum. Nýleg fræði hafa sýnt fram á að samspil þátttakenda á mótast einkum af tækniþróunum, hnattvæðingu og lýðfræðilegum breytingum. Tilkoma stafrænna atvinnumöguleika og aukning í sjálfvirknivæðingu hefur haft í för með sér breytingar á hinu hefðbundna atvinnufyrirkomulagi, sem kom vel fram í kórónuveirufaraldrinum (World Economic Forum, 2023). Hnattvæðing hefur einnig gert það að verkum að framleiðslumynstur hafa tekið stórum breytingum. Verulegur samdráttur hefur orðið í framleiðslustörfum þróaðra ríkja sem rekja má til aukinnar úthýsingu á framleiðslu til láglaunalanda samhliða fyrrnefndri aukningu í sjálfvirknivæðingu (United Nations, 2017). Því til viðbótar fer meðalaldur vinnuafls hækkandi um allan heim. Samkvæmt rannsókn Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) er gert ráð fyrir að fjöldi starfsmanna á aldrinum 55 til 64 ára verði fjórðungur af heildarvinnuafli á heimsvísu árið 2030. Mun þessi þróun því leiða til áður óséðra áskoranna og tækifæra á vinnumarkaði (Harasty og Ostermeier, 2020). Þrátt fyrir þessa þróun eru vinnumarkaðir mismunandi eftir löndum og ríkja mismunandi áherslur og reglur þar um, en í eftirfarandi undirköflum verður kafað dýpra í hinn íslenska vinnumarkað, einkenni hans og samsetningu.

2.1 Íslenskur vinnumarkaður

Oft þegar rætt er um vinnumarkað einstakra ríkja Norðurlandanna er minnst á hið norræna líkan fyrir vinnumarkað og velferðarkerfi. Þetta norræna líkan byggist á þríþættu samstarfi milli yfirvalda, samtaka vinnumarkaðarins og öflugs velferðarkerfis (Lindahl, 2019). Í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Katrínar Ólafsdóttur (2014) er farið ítarlega yfir hinn íslenska vinnumarkað og velferðarkerfi og það borið saman við hvernig hlutum er háttað á öðrum Norðurlöndum. Þar er tekið fram að meginþekkingu íslensks vinnumarkaðar lýsa sér meðal annars í hárra atvinnuþátttöku, skipulagðri verkalyðshreyfingu og hárra stéttarfélagsaðild.

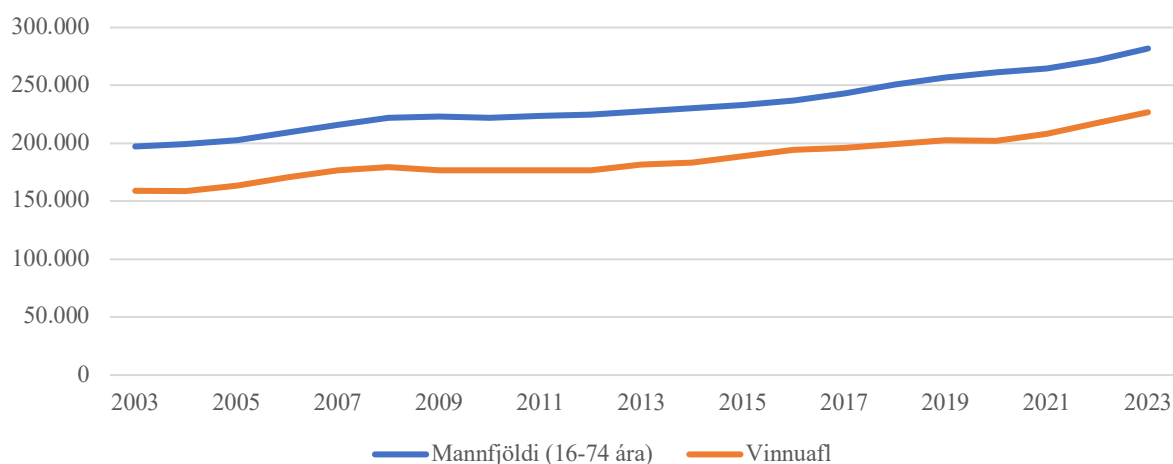
2.1.1 Þátttakendur á vinnumarkaði

Það sem aðskilur íslenskan vinnumarkað frá vinnumörkuðum annarra ríkja er meðal annars smæð hans (Katrín Ólafsdóttir, 2008). Hagstofa Íslands gefur út árlega skýrslu sem inniheldur niðurstöður úr sérstakri vinnumarkaðsrannsókn þar sem ráðist er í umtalsverðar mælingar á stöðu vinnumarkaðarins hér á landi. Við þær mælingar styðst Hagstofan við skilgreiningar Alþjóða vinnumálastofnunarinnar (e. ILO) á hinum helstu hugtökum í tengslum við vinnumarkaðinn. Vinnuafl er þá summan af starfandi fólki og þeim sem eru atvinnulausir. Hlutfall vinnuaflsins sem telst vera starfandi eru þeir sem vinna að minnsta kosti eina klukkustund í viku þeirri sem mælingar eiga sér stað, eða eru fjarverandi frá starfi sem þau gegna að öllu öðru óbreyttu. Atvinnulausir teljast þeir sem uppfylla eftirfarandi skilyrði; eru án atvinnu í viðmiðunarvikunni, stunda virka starfsleit og geta byrjað í nýju starfi innan tveggja vikna eða hafa fengið starf sem hefst innan þriggja mánaða. Aðilar sem uppfylla ekki þessar kröfur teljast vera óvirkir á vinnumarkaði, þ.e. utan vinnuafls (Hagstofa Íslands, 2023).

Í vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands fyrir árið 2023 kemur fram að fjöldi fólks á aldrinum 16-74 ára á íslenskum vinnumarkaði var um 226.900 og telst það vera vinnuafl landsins. Samanstöð skipting vinnuaflsins þá af 219.300 starfandi og 7.600 atvinnulausum (Hagstofa Íslands, 2024). Á mynd 1 er birt aukning vinnuafls og mannfjölda á aldrinum 16-74 ára fyrir tímabilið 2003 til 2023 en skoðun á hlutfallslegri aukningu þessara tveggja breytna sýnir að á tímabilinu hefur átt sér stað um 42% aukning á bæði mannfjölda og vinnuafli (Hagstofa Íslands, 2024b)

Mynd 1

Þróun vinnuafls og mannfjölda (16-74 ára) fyrir tímabilið 2003 - 2023

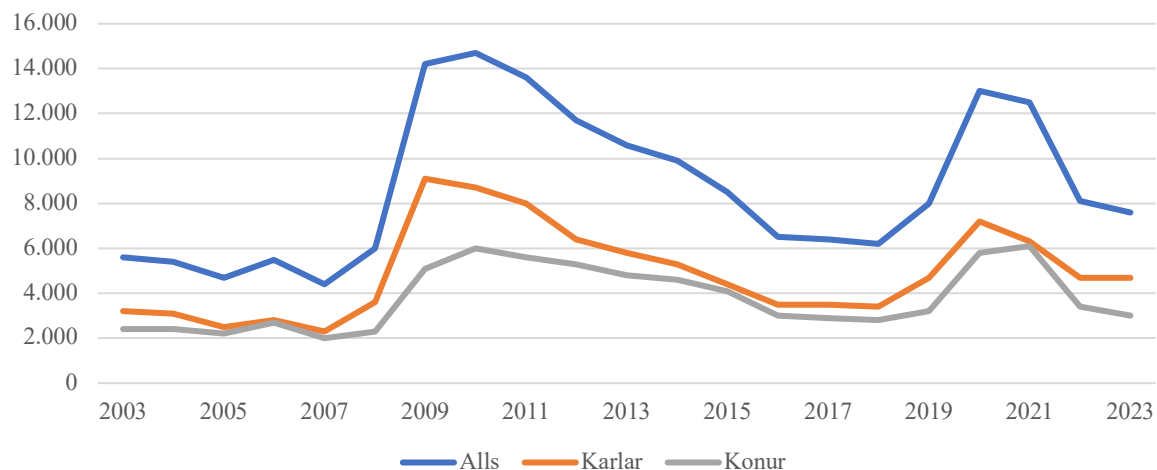


(Hagstofa Íslands, 2024b)

Ef litið er á þróun atvinnuleysis hérlandis hefur það haldist undir meðaltali annarra Evrópuríkja síðustu tvo áratugi (OECD, 2024a). Mynd 2 sýnir fjöldapróun atvinnulausra hér á landi og skiptingu þess á milli kynja fyrir tímabilið 2003 til 2023. Þar má sjá umtalsverða aukningu sem bendla má við tvo atburði og áhrif þeirra á íslenskan vinnumarkað, annars vegar efnahagshrunið 2008 og hins vegar kórónuveirufaraldurinn er hófst 2020. Ljóst er að íslenskur efnahagur er enn að glíma við afleiðingur kórónuveirufaraldsins en þróun síðustu tveggja ára ber merki um að vinnumarkaður sé að færast aftur í eðlilegra horf. Ef litið er á þróun atvinnuleysis frá árinu 2020 má sjá að fjöldi atvinnulausra var þá 13.000, í samanburði við 7.600 einstaklinga árið 2023.

Mynd 2

Þróun á fjölda atvinnulausra fyrir tímabilið 2003 - 2023

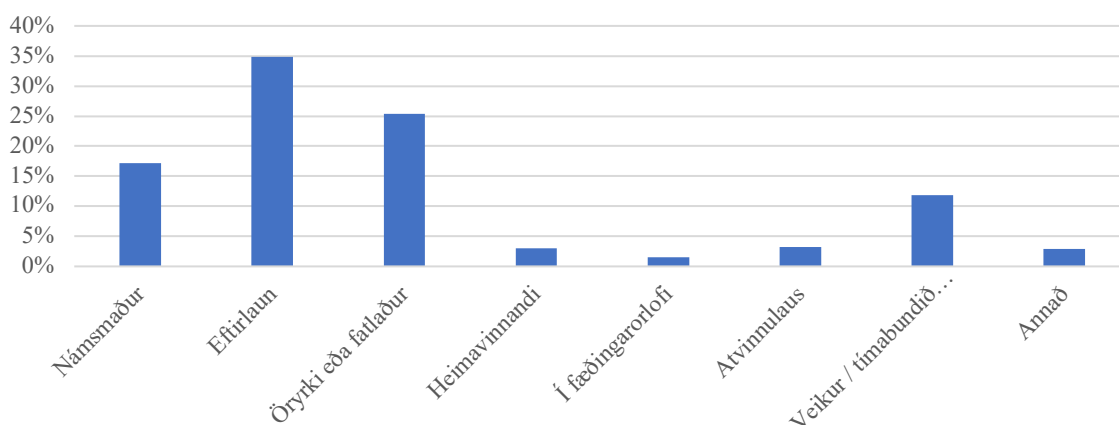


(Hagstofa Íslands, 2024c)

Einstaklingar utan vinnumarkaður árið 2023 námu samtals 54.900, þar af voru 23.100 karlar og 31.900 konur (Hagstofa Íslands, 2024d). Mynd 3 sýnir skiptingu þessara einstaklinga út frá meginstöðu. Stærsti hópur þeirra eru hættir að vinna og komnir á eftirlaun, en þar á eftir fylgja svo öryrkjar eða fatlaðir og námsmenn. Fjórði stærsti undirhópurinn eru veikir og tímabundið óvinnufærir en sá hópur verður til umfjöllunar í þessari rannsókn. Sá hópur nemur u.þ.b. 12% þeirra sem eru utan vinnumarkaðar. Í vinnumarkaðsskýrslu Alþýðusambands Íslands (2020) kemur fram að einstaklingum utan vinnumarkaðar hafi fjölgað talsvert á síðustu árum. Vakin er sérstaklega athygli á vaxandi brottfalli ungs fólks af vinnumarkaði, auk þess sem áhyggjum er lýst yfir aukningu þeirra sem hörfa af vinnumarkaði vegna örorku og tímabundinna veikinda.

Mynd 3

Staða einstaklinga utan vinnuafls árið 2023



(Hagstofa Íslands 2024d)

Þrátt fyrir smæð íslensks vinnumarkaðar hefur atvinnuþátttaka verið há í samanburði við önnur ríki. Með atvinnuþátttöku er átt við hlutfall vinnuafls af mannfjölda (Ehrenberg, 2012). Árið 2022 var atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 15 til 64 ára á Íslandi næst hæst innan aðildaríkja Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), eða 88,5%. Í þeim aldurshópi er Svíþjóð leiðandi með atvinnuþátttökuhlutfall upp á 89,3%. Enn fremur er Ísland í algjörum sérflokk meðal Evrópuríkja þegar kemur að atvinnuþátttöku fólks á aldrinum 65 ára og eldri, en þar er atvinnuþátttaka Íslands 32,6%, sem er mun hærra en meðaltal af atvinnuþátttöku ríkja innan Evrópusambandsins (6,3%) og OECD (15,9%) (OECD, 2024b). Má ætla að þetta háa þátttökuhlutfall meðal eldri einstaklinga bendi til þess að fólk hér á landi starfi lengur og fari seinna á eftirlaun (Katrín Ólafsdóttir og Stefán Ólafsson, 2014). Hár starfsaldur er þó ekki

einungis bundinn við Ísland, en talið er að hátt atvinnuþátttökuhlutfall Norðurlandanna megi að einhverju leyti rekja til þessara þátta (Nordic Co-operation, e.d.).

2.1.2 Aðilar hins íslenska vinnumarkaðar og samsetning hans

Hér á landi má skipta vinnumarkaði upp í tvo hluta, opinberan vinnumarkað og almennan vinnumarkað. Almennur vinnumarkaður nær yfir hlutafélög eða fyrirtæki sem eru í eigu einkaaðila á meðan opinber vinnumarkaður á við um fyrirtæki og stofnanir sem veita opinbera þjónustu eða eru í eigu ríkis og sveitarfélaga. Lög og reglur á vinnumarkaði fara einkum eftir því hvers eðlis vinnumarkaðurinn er (Ísland.is, e.d.b). Á meðan lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur ríkja á almennum vinnumarkaði þá gilda þau einnig í umhverfi hins opinbera vinnumarkaðs. Aftur á móti eru lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, sérsniðin að hinum opinbera markaði (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Örn Guðlaugsson, 2019).

Rétt eins og í tilfelli laga og reglna á vinnumarkaði ber að hafa í huga tvískiptingu hins íslenska vinnumarkaðar þegar fjallað er um aðila vinnumarkaðarins, en með aðilum vinnumarkaðarins er átt við heildarsamtök atvinnurekenda og launafólks. Á almennum vinnumarkaði eru Samtök atvinnulífsins (SA) þau heildarsamtök sem gæta hagsmuna atvinnurekenda á Íslandi (Ísland.is, e.d.b). Eitt af hlutverkum SA er að ráðast í viðræður um kjarasamninga fyrir hönd þeirra fyrirtækja sem eiga aðild að samtökunum, en það er hlutverk fjármála- og efnahagsráðherra á hinum opinbera vinnumarkaði (Samtök atvinnulífsins, e.d.; Stjórnarráð Íslands, 2024).

Á almennum vinnumarkaði er Alþýðusamband Íslands (ASÍ) heildarsamtök launafólks en á opinberum vinnumarkaði eru heildarsamtökin þrjú talsins, Bandalag háskólamanna (BHM), Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, (BSRB) og Kennarasamband Íslands (KÍ) ab). Þegar litið er á skiptingu launafólks á milli þessara heildarsamtaka er ASÍ stærst, en um það bil 46% launafólks eiga aðild að félögum sem er hluti af ASÍ. Þar á eftir á 10% launafólks aðild að félögum sem tilheyra BSRB og 7% fyrir bæði BHM og KÍ. Að lokum er hlutfall launþega sem eiga ekki aðild að stéttarfélögum eða eru meðlimir að stéttarfélagi sem er utan þessara heildarsamtaka 30% (Ríkissáttasemjari, e.d.).

Aðilar að þessum heildarsamtökum eru bæði stéttarfélög og stéttarfélagssambönd sem mynduð eru út frá mörgum stéttarfélögum með tilliti til atvinnugreina og landshluta (Ísland.is, e.d.b). Til að skýra þetta skipulag betur er gott að taka dæmi. Tökum fyrir launþega sem er félagsmaður í stéttarfélaginu VR. Það stéttarfélag, ásamt 9 öðrum stéttarfélögum

verslunarmanna, sameinast í stéttarfélagssambandinu LÍV (Landssamband íslenskra verzlunarmanna) sem er að lokum aðili að ASÍ (Alþýðusamband Íslands, e.d.a). Einnig má nefna að fjöldi stéttarféлага á beina aðild að ASÍ, svo sem Efling og Félag vélstjóra og málmæknimanna (Alþýðusamband Íslands, e.d.b).

Hlutverk þessara heildarsamtaka launafólks eru margþætt, þar sem þau bjóða upp á ýmis konar þjónustu og fræðslu fyrir aðildarfélög sín, en meginstarfsemi þeirra er aftur á móti fólgin í hagsmunabaráttu fyrir hönd launafólks og stuðla að bættum kjörum og réttindum þeirra á vinnumarkaði. Aftur á móti þegar kemur að því að boða verkföll eða gerð kjarasamninga er það í höndum stéttarféлага (Alþýðusamband Íslands, e.d.c; BSRB, e.d.)

2.1.3 Stéttarfélög og kjarasamningar

Stéttarfélög á Íslandi eiga sér ríka sögu og það var undir lok 19. aldar er fyrstu stéttarfélögin mynduðust í kjölfar meðbyrs í seglum atvinnuvega hinnar íslensku þjóðar (Sumarliði R. Ísleifsson, 2013). Líkt og áður hefur komið fram er há stéttarfélagsaðild er talin vera eitt af einkennum íslensks vinnumarkaðar og kýs launafólk fremur að vera hluti af þeim, þrátt fyrir að þeim beri ekki lagaleg skylda til þess (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Örn Guðlaugsson, 2019). Meginstarfsemi stéttarféлага er tengd hagsmunum launafólks á vinnumarkaði og felur það í sér baráttu um launakjör og önnur réttindi félagsmanna þeirra, enda eru það stéttarfélög sem koma að borðinu í kjarasamningsviðræðum við heildarsamtök atvinnurekenda (Ísland.is, e.d.b). Eðli kjarasamningagerða á Íslandi er talin vera miðstýrð. Þar sameinast breiðfylking allra helstu stéttarféлага og ræðst í viðræður við heildarsamtök atvinnurekenda um nýjan kjarasamning fyrir stóran hóp stéttarféлага, óháð fjárhagsstöðu einstakra fyrirtækja (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2000).

Í kjarasamningum koma fram öll helstu ákvæði í tengslum við starfskjör launafólks. Auk þess sem samið er um lágmarkslaun innihalda kjarasamningar fjölda ákvæða er tengjast réttindum launafólks, breytingar á launakjörum, vinnutíma, rétt í veikindum, slysatilvikum, tryggingum og svo framvegis (Ísland.is, e.d.b). Þar að auki kemur fram í ákvæðum kjarasamninga hver upphæð iðgjalda eru sem meðlimir stéttarféлага ber að greiða til þeirra hverju sinni. Iðgjöld draga atvinnurekendur af mánaðarlaunum launafólks sem eru meðlimir stéttarféлага og tryggir þeim réttindi sem kjarasamningar kveða á um (Ísland.is, e.d.b).

Kjarasamningar fela einnig í sér ákvæði um greiðslur atvinnurekenda til stéttarféлага, og eru það því ekki einungis launþegar sem greiða til þessa féлага. Í 1. mgr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55 (1980) kemur fram að öllum

atvinnurekendum ber skylda að greiða í hina ýmsu sjóði stéttarfélaganna, þar á meðal sjúkra- og orlofssjóði samkvæmt ákvæðum kjarasamninga. Í rannsókn Gylfa Dalmanns Aðalsteinssonar og Þórhalls Arnar Guðlaugssonar (2019) á hinu íslenska stéttarfélagsumhverfi var reynt að útskýra hvað lægi á bakvið hinni háu stéttarfélagsaðild sem ríkir hérlandins. Lögð voru fram sjö atriði sem áttu að skýra þessa háu aðild og fjallaði eitt þeirra um staðfærslu stéttarfélagsgagnvart félagsmönnum. Það nær m.a. yfir þau kjör sem standa félagsmönnum til boða, þar með talið áður nefndir orlofs- og sjúkrasjóðir.

3 Velferðarkerfi

Góð heilsa er mikilvægur þáttur í tengslum við starfsárangur, en ekki er sjálfgefið að allir búi ávallt við góða heilsu. Því spila velferðarkerfi stórt hlutverk þegar kemur að því að standa vörð um heilsu og líðan starfsmanna, starfsmöguleika þeirra og tekjur (OECD, e.d.). Í þessu samhengi nær þó mikilvægi velferðarkerfa til fleiri hagsmunaaðila á vinnumarkaði en bara launafólks.

Í rannsókn Goetzel o.fl. (2004) voru skoðuð þau efnahagslegu áhrif sem tíu mismunandi heilsufarsvandamál höfðu á bandaríska atvinnurekendur með því að meta sjúkrakostnað, fjarvistir í starfi (e. absenteeism) og tapaða framleiðni vegna starfsviðveru í veikindum (e. presenteeism). Mældur var beinn kostnaður atvinnurekenda vegna þessara heilsufarsvandamála í formi útgjalda til heilbrigðisþjónustu, t.d. lækni- og lyfjakostnaður, og var þeim upplýsingum aflað úr stjórnsýslugögnum. Óbeinn kostnaður í tengslum við þessi heilsufarsvandamál fólst í töpuðum vinnudögum og minnkandi afköstum starfsmanna. Var þessum gögnum safnað með starfsmannakönnunum. Niðurstöður rannsóknarinnar leiddu í ljós að óbeinn kostnaður, einkum kostnaður fólgin í tapaðri framleiðni starfsmanna vegna þessara heilsufarsvandamála, var í sumum tilfellum hærri en beinn kostnaður við hin sömu heilsufarsvandamál. Þessar niðurstöður varpa því ljósi á þennan falda kostnað og undirstrika því um leið mikilvægi öflugs velferðarkerfis fyrir alla hagsmunaaðila, ekki einungis launafólk heldur einnig atvinnurekendur og hið opinbera.

Stjórnvöld á Norðurlöndum hafa vitað þetta um langt skeið og hefur í kjölfarið skapat töliverð umræða um hið norræna líkan vinnumarkaðar og velferðar. Það ber þó að varast að líta á líkanið með þeim hætti að það sé nákvæmlega eins á öllum Norðurlöndunum, þar sem þó nokkur munur ríkir milli hvers lands fyrir sig (Nordics.info, 2023). Undir Norrænu ráðherranefndinni (e. Nordic Council of Ministers) heyra tvær nefndir, Norræna hagskýrslunefndin (e. NOSOSCO) og Norræna nefndin um heilbrigðisskýrslur (e. NOMESKO), sem gegna því hlutverki að safna tölfræðilegum upplýsingum á sviði heilbrigðis- og tryggingamála á Norðurlöndunum, tryggja samanburðarhæfni gagnanna og birta niðurstöðurnar í skýrslum sem gerðar eru aðgengilegar almenningi (Nordic Health and statistics, e.d.a). Þessar nefndir taka fram að þrátt fyrir að mismunandi áherslur ríki í félagsmálastefnum Norðurlandanna, megi sameina grunnhugmyndafræðina sem þjóðirnar byggja vinnumarkaðs- og velferðarkerfi sitt á, í hinu norræna líkani (Nordic Health and Welfare Statistics, 2024a).

Í lýsingu NOSOSCO á norræna líkaninu kemur fram að megineinkenni hins norræna líkans séu m.a. heildstæð ábyrgð hins opinbera á ýmsum grunnþáttum velferðar, þar á meðal á sviði almannatrygginga, heilbrigðis-, menntunar- og atvinnumála. Stjórnvöld vinna í samstarfi við stéttarfélög og aðila vinnumarkaðarins með virkum vinnumarkaðsaðgerðum og stuðla að hárrí atvinnuþátttöku. Alhæfingarhyggja (e. universalism) er til staðar innan velferðarkerfisins og eiga allir rétt á þjónustu, óháð stöðu einstaklinga á vinnumarkaði, og er velferðarþjónusta að mestu leyti fjármögnuð með skattgreiðslum (NOSOSCO, 2017). Síðustu ár hafa þó varpað ljósi á stórar áskoranir sem norræna líkanið mun þurfa að takast á við. Á tímum alþjóðavæðingar getur smæð Norðurlandanna reynst þeim erfið og dregið úr tækifærum þeirra varðandi þátttöku á hinum alþjóðlega markaði, Norðurlöndin horfa fram á aukin útgjöld á sviði heilbrigðis- og velferðarmála vegna hækkandi meðalaldurs og loks má nefna hækkandi atvinnuleysi meðal ungs fólks og ómenntaðra (Nordic Co-operation, e.d.a).

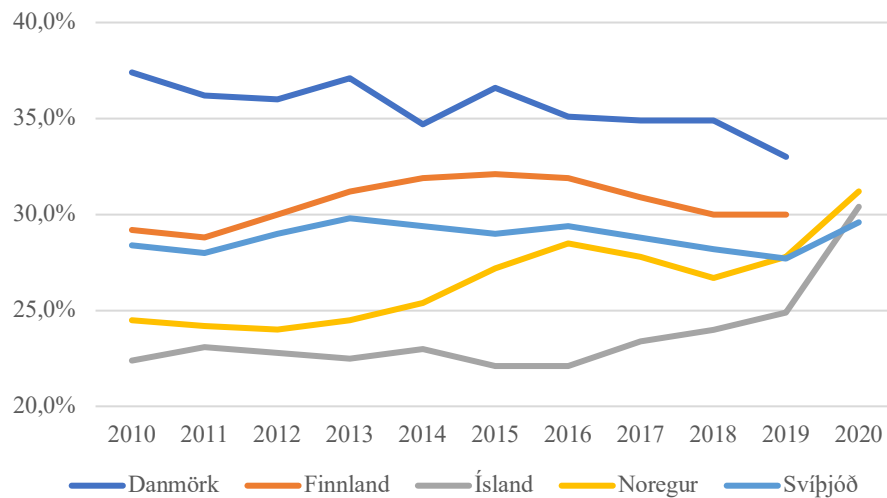
3.1 Samanburður á útgjöldum Norðurlandanna til velferðarmála

Til að fá skýra yfirsýn á hvernig velferðarmál Norðurlandanna hafa þróast síðustu ár má líta á hvernig heildarútgjöld þjóðanna til félagsmála (e. social expenditure) hafa þróast sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Við alþjóðlegan samanburð á útgjöldum til velferðarmála geta upphæðir reynst villandi þar sem mikill munur getur ríkt á eðli og starfsemi þeirra (Stjórnarráð Íslands, 2022). Því gegna stofnanir líkt og NOSOSCO og NOMESKO mikilvægu hlutverki á sviði velferðar- og heilbrigðismála þar sem þær tryggja að bera megí saman ýmsa tölfræði milli landanna.

Á heimasíðu NOSOSCO og NOMESKO má finna upplýsingar um þessar hlutfallstölur Norðurlandanna frá 2010 og fram til 2020. Skilgreinir stofnunin þessi útgjöld sem bótagreiðslur og kostnað vegna endurhæfingar (Nordic Health and Welfare Statistics, 2024b). Vert er að minnast á að ekki lágu fyrir gögn vegna 2020 fyrir Danmörku og Finnland. Mynd 4 sýnir hvernig þessi útgjöld hafa þróast á tímabilinu. Í samanburði þessum má sjá að útgjöld hafa verið hæst í Danmörku. Voru þau 33% árið 2019 sem er þó u.þ.b. 4% lækkun frá árinu 2010. Hafa útgjöld Íslands lengst af verið lægst af öllum Norðurlöndunum fyrir sama tímabil. Þó má sjá stórt stökk árið 2020 og varð þá hlutfallið herra hér á landi en í Svíþjóð. Ætla má að þessa aukningu megí rekja til aðgerða stjórnvalda við kórónuveirufaraldrinum er auknar fjárheimildir úr ríkissjóði voru samþykktar til ýmissa stöðva velferðarkerfisins (Ríkisendurskoðun, 2020).

Mynd 4

Hlutfall útgjalda til félagsmála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu frá 2010 - 2020



(Nordic Health and Welfare Statistics, 2024c)

Hér á landi er spáð fyrir um að útgjöld þessi munu hækka enn frekar á komandi árum samanber áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins þar sem gert er ráð fyrir að útgjöld til félags- og tryggingamála muni aukast um tæplega 40 milljarða á ári frá 2024 til 2029. Er það í áformum stjórnvalda að þessi flokkur útgjalda vegi næstmest af heildarútgjöldum ríkissjóðs fyrir tímabilið, eða um 25%. Einungis heilbrigðismál vega meira, eða um 27% (Stjórnarráð Íslands, 2024).

3.2 Velferð á Íslandi

Þrátt fyrir hið norræna líkan hefur Ísland sín séreinkenni þegar kemur að velferðarmálum. Í samanburði við velferðarkerfi hinna Norðurlandanna hefur Ísland reynst talsvert á eftir í gegnum tíðina. Það hefur þó tekið breytingum og hefur Ísland náð nágrannaríkjum sínum að sumu leyti, meðal annars þegar litið er til útgjalda ríkissjóðs til velferðar- og félagsmála eins og fjallað var um í kafla 3.1.1. Líkt og á Norðurlönd unum er velferðarkerfi Íslands þjónustumiðað, en bætur til almennings almennt lægri. Bendir það til þess að áherslur landsins liggi frekar í opinberri þjónustu en beinum fjárhagslegum stuðningi til einstaklinga (Stefán Ólafsson og Katrín Ólafsdóttir, 2015).

Fyrirkomulag velferðarkerfisins hérlendis er bundið við einn af þremur grunnþáttum íslenska lífeyriskerfisins sem eru almannatryggingar. Landsmönnum er skylt að eiga aðild að almannatryggingakerfinu og eru meginmarkmið þess samtrygging, tekjujöfnun og að tryggja félagslegt öryggi lífeyrisþega. Undir almannatryggingar heyrir lífeyristryggingar,

sjúkratryggingar og slysatryggingar og eru það mismunandi stofnanir sem sjá um greiðslur þessara trygginga. Á meðan Sjúkratryggingar Íslands fara með framkvæmd sjúkra- og slysatrygginga, heyra málefni lífeyristrygginga, þar á meðal örorku og endurhæfingar, undir Tryggingastofnun ríkisins (Stjórnarráð Íslands, e.d.a; Stjórnarráð Íslands, e.d.b).

3.3 Skert starfsgeta og tengdar lífeyrisgreiðslur

Glími einstaklingar við skerta atvinnugetu sökum fötlunar eða í kjölfar sjúkdóms eða slyss, geta þeir átt rétt á greiðslum úr lífeyrissjóði (Ísland.is, e.d.c). Almennatryggingakerfið er sá þáttur velferðarkerfisins sem sér um að tryggja stöðu þessara aðila og rétt þeirra til greiðslna úr lífeyrissjóði samkvæmt lögum nr. 100 um almennatryggingar (2007). Í daglegu máli eru greiðslur þessar einkum nefndar örorkubætur. Einstaklingar á aldrinum 18-67 ára geta sótt um örorkumat að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, þar sem kveðið er um umfang örorkunnar. Umsækjendur eru metnir eftir sérstökum örorkustaðli og kveða niðurstöður matsins á um eðli greiðslna, þ.e. hvort einstaklingar fái greiddan örorkulífeyri eða svokallaðan örorkustyrk. Sé umsækjandi metinn til 75% örorku á hann rétt á örorkulífeyri samhliða öðrum viðeigandi uppbótum. Sé niðurstaða örorkumatsins 50-74%, á umsækjandi einungis rétt á örorkustyrk. Bæði örorkulífeyrir og örorkustyrkur eru tekjutengdar greiðslur, og skerðast þær fari tekjur einstaklinga rúmlega 2.575.220 krónur á ári (maí 2024) (Lög um almennatryggingar nr. 100, 2007). Örorkulífeyrisgreiðslur eru yfirleitt hærri en örorkustyrkur og er meginástæðan sú að eðli þessara greiðslna eru ólík. Á meðan örorkulífeyrir er hugsaður til framfærslu, er örorkustyrkur hugsaður til að létta á aukaútgjöldum einstaklinga vegna örorku sinnar, til að mynda vegna lyfja- og læknskostnaðar (Ísland.is, e.d.d).

Líkt og minnst var á í kaflanum á undan er það Tryggingastofnun ríkisins sem fer með umsjón um greiðslur á örorkubótum. Þeim er heimilt samkvæmt lögum um almennatryggingar (2007) að skilyrða umsækjendum að gangast undir endurhæfingu áður en örorkumat er framkvæmt. Endurhæfingin er framkvæmd með það að leiðarljósi að hjálpa einstaklingum að ná aukinni starfshæfni á ný og stuðla að aukinni þátttöku á vinnumarkaði. Á meðan á endurhæfingunni stendur eiga einstaklingar rétt á stöðugum tekjum, og kallast þær greiðslur endurhæfingarlífeyrir (Ísland.is, e.d.e). Þessar greiðslur eru ákvarðaðar skv. lögum um félagslega aðstoð nr. 99 (2007), og koma þar fram þau skilyrði sem uppfylla þarf til þess að eiga rétt á þeim. Meðal skilyrða eru að einstaklingur þarf að vera á aldrinum 18-67 ára og þarf að hafa verið með fasta búsetu á Íslandi síðastliðna 12 mánuði í það minnsta. Einnig þarf að vera búíð að fullnýta veikindarétt hjá atvinnurekenda og sjúkra- eða slysadagpeninga hjá

stéttarfélagi og taka þarf virkan þátt í endurhæfingu sem telst fullnægjandi samkvæmt framkvæmdaraðila. Heimilt er að greiða endurhæfingarlífeyri í 36 mánuði og fara þær greiðslur fram samkvæmt endurhæfingaráætlun. Framkvæmdaraðila er þó heimilt að framlengja greiðslutímabilið um 24 mánuði, sjái þeir fram á raunhæfa aukningu á atvinnuþátttöku að loknu upprunalega endurhæfingartímabilsins (Lög um félagslega aðstoð nr. 99, 2007).

Hvað varðar fjárhæðir sem greiddar eru út eiga sömu reglur að mestu leyti við um endurhæfingar- og örorkulífeyri Hámark örorku- og endurhæfingarlífeyris sem heimilt er að greiða út mánaðarlega er annars vegar 421.380 krónur fyrir skatt, þar með talin heimilisuppbót. Eigi sú uppbót ekki við er upphæðin 335.128 krónur (maí 2024). Þessar greiðslur samanstanda af grunnlífeyri, tekjutryggingu og ýmsum uppbótum, líkt og aldursuppbót og framfærsluuppbót svo eitthvað sé nefnt (Ísland.is, e.d.e).

Við skoðun á eðli og þróun þessara greiðslna kemur margt í ljós. Í ársskýrslu Tryggingastofnunar (2023), kemur fram að mun fleiri landsmenn þiggja örorkulífeyri en endurhæfingarlífeyri, og hefur það verið raunin undanfarin áratug. Árið 2022 var hlutfall örorkulífeyrisþega 5,4% af íbúum landsins en hlutfall endurhæfingarlífeyrisþega 1,3%. Árið 2022 námu heildargreiðslur frá TR vegna örorkulífeyris 67 milljörðum króna. Heildargreiðslur vegna endurhæfingarlífeyris námi 11,7 milljörðum króna. Fyrir vikið er ljóst að heildargreiðslur vegna örorkulífeyris eru töluvert hærri en vegna endurhæfingarlífeyris.

3.4 Endurhæfingarlífeyrisþegar og samanburður við hin Norðurlöndin

Töluverð aukning hefur verið á nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega undanfarin áratug, samhliða því að dregið hefur úr nýgengi örorkulífeyrisþega (Tryggingastofnun, 2024). Í grein Ólafs Ó. Ólafssonar o.fl. (2021) var meðal annars litið á þróun þessara greiðslna á árunum 2000 til 2019, allt frá því að nýr örorkumatsstaðall var innleiddur að breskri fyrirmynd. Niðurstöður sýndu að nýgengi örorkulífeyris hélst nokkuð stöðug á þessu tímabili, aftur á móti hafði einstaklingum sem höfðu lokið endurhæfingu og í framhaldinu farið á örorkulífeyri fækkað, en hlutfall þeirra var 52% árið 2006 í samanburði við 32% árið 2019. Ætla má að þetta bendi til þess að endurhæfing hafi skilað töluverðum árangri, en aukin áhersla á endurhæfingu hefur átt sér stað innan velferðarkerfisins á síðustu árum samhliða fjölgun á endurhæfingarúrræðum.

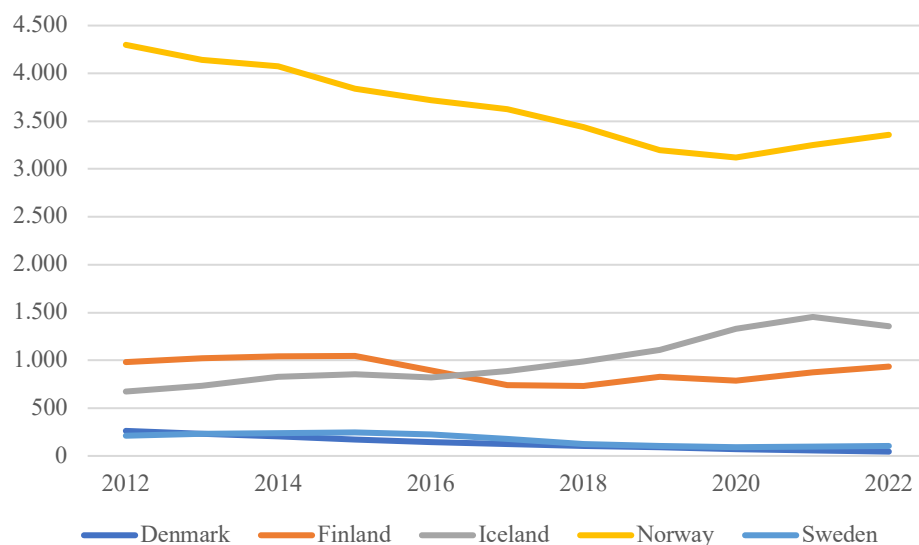
Þessar áherslubreytingar hafa gert það að verkum að endurhæfingarlífeyrisþegum hefur fjölgað upp á síðkastið. Árið 2022 var fjöldi endurhæfingarlífeyrisþega 5.163 talsins, en nam sá fjöldi 2.130 árið 2012. Hafa því endurhæfingarlífeyrisþegar meira en tvöfaldast á þessu 10 ára tímabili. Þar sem um er að ræða fjöldatölur er skýrara að skoða þessa fjölgun sem hlutfall

af íbúum landsins, þar sem íbúum landsins hefur farið stöðugt fjölgandi á tímabilinu. Við skoðun á hlutfalli endurhæfingarlífeyrisþega af íbúum landsins hefur endurhæfingarlífeyrisþegum tæplega tvöfaldast, en hefur þeim fjölgað úr 0,7% árið 2012 í 1,3% árið 2022 (Tryggingastofnun ríkisins, 2023).

Með tilliti til þessa er þróunin hér skoðuð í samanburði við hin Norðurlöndin. Þrátt fyrir að mismunandi reglugerðir og áhersluatriði ríki á milli einstakra landa getur samanburðurinn þó gefið glögga mynd af framvindu mála á þessu sviði (Nordic Health and Welfare Statistics, 2022). Á mynd 5 má sjá fjöldaþróun einstaklinga sem þiggja endurhæfingarbætur á hverja 100.000 íbúa á Norðurlöndunum fyrir tímabilið 2012 til 2022. Út frá myndinni sést að hlutfallið er langhæst í Noregi, en 2022 voru bótaþegar um 3.361 á hverja 100.000 íbúa. Þar á eftir fylgir Ísland en sama ár voru þeir 1.355 á hverja 100.000 íbúa. Einnig má benda á það að Ísland er eina ríki Norðurlandanna sem sýnir nokkuð jafnan vöxt yfir allt tímabil, á meðan fjöldi endurhæfingarbótaþega virðist einkum lækka eða haldast jafn annars staðar. Er þessi þróun í takt við þá aukningu sem var fjallað um fyrr í þesum kafla.

Mynd 5

Fjöldi einstaklinga á endurhæfingarbótum á hverja 100.000 íbúa fyrir tímabilið 2012 - 2022



(Nordic Health and Welfare Statistics, 2024d).

3.4.1 Orsakir

Við sundurliðun á þeim heilsufarskvillum sem endurhæfingarlífeyrisþegar glíma við, eru geðraskanir algengasta ástæða endurhæfingarlífeyris en voru það um 1.600 einstaklingar árið 2022. Af þeim voru konur í töluverðum meirihluta, eða um 62%. Á eftir geðröskunum er næstalgengasta ástæðan stoðkerfissjúkdómar og eru konur þar einnig í meirihluta. Aftur á móti er það mynstur ekki einungis bundið við þessa tvo heilsufarskvilla, en eru konur einnig í meirihluta hvað varðar krabbamein, áverka og aðrar ástæður (Tryggingastofnun ríkisins, 2023).

Í ljósi þessarar umræðu er vert að minnast á að geðraskanir og stoðkerfissjúkdómar eru regnhlífarhugtök fyrir ýmsa heilsufarskvilla. Samkvæmt Alþjóðaheilbrigðisstofnuninni (2022a) eru geðraskanir skilgreindar sem allar þær truflanir á hugarástandi, tilfinningastjórnun eða hegðun einstaklings, og birtist helst sem vanlíðan eða önnur skerðing á fyrrnefndri starfsemi. Dæmi um geðraskanir eru kvíðaraskanir, þunglyndi, geðhvarfasýki og geðklofi. Stoðkerfissjúkdómar eru aftur á móti samansafn af mörgum sjúkdómum sem valda truflun á starfsemi líkamans, þ.e. vöðvar, bein, taugar, liðir og bandvefir. Valda einkenni þeirra sjúkdóma einkum takmarkaðri hreyfigetu ásamt þreytu og verkjum sem er algengt að dragi úr atvinnugetu fólks. Dæmi um algenga stoðkerfiskvilla eru gigt, verkir í mjóbaki, hálsi sem og beinbrot (WHO, 2022).

Í rannsókn Sigurðar Thorlacius o.fl. (2004) var athugað hverjir algengustu heilsufarskvillar voru meðal örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega á Íslandi fyrir tímabilið 1999 til 2003. Var vakin athygli á því að oft liggja fleiri en ein sjúkdómsgreining að baki forsendum læknisfræðilegs mats vegna endurhæfingarlífeyris. Í þeim tilfellum var litið til þeirrar greiningar sem tryggingalæknar höfðu fyrst í matsgerð sinni vegna endurhæfingarlífeyris. Niðurstöður úr þessum athugunum voru í takt við fyrri umfjöllun, algengasta læknisfræðilega forsenda endurhæfingarlífeyris meðal karla og kvenna voru geðraskanir. Því má sjá að algengustu heilsufarsorsakir endurhæfingarlífeyrisþega hafa haldist þær sömu um árabíl.

3.4.2 Aldursskipting

Við skoðun á aldursskiptingu endurhæfingarlífeyrisþega árið 2022 voru flestir á aldrinum 30 til 39 ára, eða 1.427 einstaklingar. Þar á eftir voru það einstaklingar á aldrinum 18-29 ára, en sá fjöldi nam 1.389 manns (Tryggingastofnun ríkisins, 2023). Þessi þróun er þó ekki ný af nálinni, en frá árinu 2010 hefur mikil aukning á nýgengi endurhæfingarlífeyris átt sér stað meðal yngri aldurshópa. Er það komið til vegna breytinga á verklagi TR en stofnunin setti þá kröfu um að

endurhæfing yrði fullreynd áður en örorkumat færi fram, og þá sérstaklega meðal yngri einstaklinga (Ólafur Ó. Guðmundsson o.fl., 2021).

Þrátt fyrir þessar verklagsbreytingar virðast sömu áherslur hafa ríkt áður en breytingarnar fóru í gegn hjá TR. Í fyrirnefndri rannsókn Sigurðar Thorlacius o.fl., (2004) var borið saman hvar áherslur tryggingalækna lágu við fyrsta mat vegna annars vegar örorkulífeyris og hins vegar endurhæfingarlífeyris. Sýndu niðurstöður marktækan mun á milli aldursdreifingu þessara hópa, og að algengara væri að yngra fólk væri metið til endurhæfingarlífeyris.

Sú staðreynd að ungt fólk sé stór hluti endurhæfingarlífeyrisþega getur auðveldlega verið áhyggjuefni í eyrum margra. Aftur á móti liggja ríkar ástæður þar á bakvið þessum áherslum. Í kerfisbundinni fræðilegri samantekt McLennan og Ludvik (2021) var könnuð áhrif snemmtækrar endurhæfingar meðal einstaklinga sem glímdu við heilsufarskvilla í kjölfar alvarlegra slysa eða veikinda. Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að tímasetning endurhæfingar, þ.e. hvenær hún hefist, er mikilvægur þáttur í að koma einstaklingum aftur út á vinnumarkaðinn. Því er mikilvægt að endurhæfing hefjist eins fljótt og auðið er til þess að hún beri sem mestan árangur. Samfélagslegur kostnaður vegna óvinnufærni verður einnig hærri því yngri sem einstaklingar eru og því er mikilvægt að reyna að sporna gegn því með aukinni áherslu á endurhæfingu ungs fólks (Ólafur Ó. Guðmundsson o.fl., 2021).

Í stefnumótunartillögu Heilbrigðisráðuneytisins á sviði endurhæfingar (2020) voru tekin viðtöl við fagfólk sem starfar á því sviði. Meðal atriða sem viðmælendur tjáðu að þörfnuðust frekari umbóta voru málefni óvirks ungs fólks. Fagaðilar vöktu einnig máls á að sinna mætti betur endurhæfingarþjónustu meðal einstaklinga sem glíma við hinar ýmsu geðraskanir líkt og kulnun, svefnvandamál og streitu. Því er ljóst að þrátt fyrir fyrirnefndar áherslur TR á endurhæfingu meðal ungs fólks virðist fagfólk sem starfar innan velferðarkerfisins enn þá hafa áhyggjur af stöðu hópsins. Hið sama má segja um einstaklinga sem eru óvinnufærir vegna geðraskana. Frekari vísendingar eru til staðar um að andlegri heilsu einstaklinga á Íslandi fari hrakandi, en samkvæmt embætti landlæknis (2024) voru 32,6% af fullorðnum einstaklingum héraendis sem töldu andlega heilsu sína sæmilega eða lélega, samanborið við 23,9% árið 2019.

3.4.3 Fjárhagsstaða

Bág fjárhagsstaða getur haft slæm áhrif á bæði líkamlega og andlega heilsu fólks (Bialowolski, 2021). Því skiptir viðhorf endurhæfingarlífeyrisþega til fjárhagsstöðu sinnar sköpum þegar kemur að árangri í endurhæfingarferli (Kristín Siggeirsdóttir, 2016). Í spurningakönnun Vörðu – Rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins (2023) var í samstarfi við Örorkubandalag Íslands, (ÖBÍ) athuguð staða einstaklinga á Íslandi sem þáðu örorku- og endurhæfingarlífeyri. Meðal atriða sem var kannað var fjárhagsstaða þeirra. Þegar spurt var hversu auðvelt eða erfitt þeim fyndist að ná endum saman svaraði stór hluti (77,9%) endurhæfingarlífeyrisþega nokkuð erfitt, erfitt eða mjög erfitt að ná endum saman fjárhagslega. Í þeim hópi áttu flestir í miklum erfiðleikum með að ná endum saman eða tæplega 29%. Enn fremur gat einungis einn af hverjum þremur endurhæfingarlífeyrisþegum mætt óvænum útgjöldum upp á 80.000 kr án þess að þurfa að skuldsetja sig. Gefa þessar niðurstöður bága mynd af fjárhagsstöðu endurhæfingarlífeyrisþega.

3.5 Starfsendurhæfing

Margar rannsóknir hafa sýnt fram á hagkvæmni starfsendurhæfingar. Í rannsókn Kuoppala o.fl. (2008) var metið áhrif endurhæfingar á veikindafjarvistir, endurkomu til vinnu og örorkulífeyri á meðal einstaklinga á starfsaldri. Skoðaðar voru greinar sem birtar voru á árunum 1970-2005 og voru niðurstöður úr 45 rannsóknum notaðar við greiningu á árangur endurhæfingarúrræða. Rannsóknin leiddi í ljós að starfsendurhæfingarúrræði dragi úr langtíma veikindafjarvistum. Enn fremur voru vísbendingar til staðar um að fjölþætt endurhæfing þar sem meðferðarúrræði eru samþætt, dragi úr líkum þess að einstaklingar fari á örorkulífeyri. Því til viðbótar var bent á nokkra lykilþætti sem vega þungt þegar kemur að árangri endurhæfingar, meðal annars snemmtæk íhlutun og einstaklingsmiðað fjölþætt endurhæfingarferli. Niðurstöðurnar gefa því sterkar vísbendingar um þann ábata sem getur hlotist af starfsendurhæfingu og hvaða aðferðir reynast árangursríkar.

Umræðan um starfsendurhæfingu hefur verið mikil undanfarin ár og aukin áhersla átt sér stað á sviði endurhæfingar innan velferðarkerfisins og hvernig megi hjálpa einstaklingum sem glíma við skerta vinnugetu að komast aftur út á vinnumarkaðinn. Sú hefur þó ekki ávallt verið raunin. Það var ekki fyrr en árið 1999 að hlutverki TR um aðkomu að starfsendurhæfingu var fært í lög með það fyrir markmið að óvinnufærum einstaklingum yrði veittur aðgangur að úrræði sem myndi auka líkur á að þeir kæmst aftur inn á vinnumarkað. Var þessi vinnumarkaðstengda endurhæfing kölluð starfræn endurhæfing. Samanburður við nágrennaríki

leiddi í ljós að skortur væri á slíkum endurhæfingarúrræðum hérlendis. Fyrir vikið voru gerð drög að þjónustusamningum við þær endurhæfingarstofnanir sem þá voru starfræktar, um sértæk starfræn meðferðarúrræði sem auka áttu atvinnuþátttöku og draga úr varanlegri örorku (Sigurður Thorlacius, 1999).

Í kjölfarið framkvæmdu sérfræðingar rannsókn á mögulegum árangri þessarar nýtilkomnu starfsendurhæfingar. Rannsóknin fól í sér greiningu á gögnum sem aflað var af TR ásamt niðurstöðum símakönnunar sem framkvæmd var af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Stuðst við upplýsingarnar frá TR til að greina og bera saman tvo hópa yfir tæplega tveggja ára tímabil. Annars vegar var litið á endurhæfingarlífeyrisþega sem hófu greiðslutöku fyrir innleiðingu starfsendurhæfingar og hins vegar endurhæfingarlífeyrisþega sem hófu greiðslur eftir innleiðinguna. Niðurstöður úr þessum samanburði sýndu að hærra hlutfall einstaklinga voru án allra bóta frá TR eftir innleiðingu starfsendurhæfingar heldur en fyrir. Frekari samanburður niðurstaðna við sambærilega rannsókn Tryggingastofnunar í Svíþjóð sýndi að árangur af innleiðingunni hérlendis væri á pari við rannsóknir í Svíþjóð. Niðurstöður símakönnuninnar sýndu enn fremur að yfir helmingur þátttakenda töldu starfsendurhæfingu hafa stuðlað að aukinni starfshæfni. Sýndi þessi rannsókn fram á þann ávinning sem starfsendurhæfing gæti skilað í formi minnkun á varanlegri örorku (Sigurður Thorlacius o.fl., 2002).

Þrátt fyrir þessa nýjung voru aðilar sem kölluðu eftir frekari betrubættum á þessum hluta velferðarkerfisins. Í grein Tómasar Zoëga, geðlæknis, í Læknablaðinu frá 2007, bendir hann á að enn væri aukin þörf á starfsþjálfunarúrræðum og vinnumöguleikum meðal einstaklinga sem glíma við skerta atvinnugetu. Enn fremur undirstrikaði hann mikilvægi þátttöku atvinnurekenda í þessu ferli og kallaði eftir frekari samþættingu allra hagaðila í þessum málum. Fljótlega eftir það beitti Íslenska ríkið sér fyrir endurskoðun á því fyrirkomulagi starfsendurhæfingar sem áður ríkti.

3.6 VIRK Starfsendurhæfingarsjóður

Árið 2008 var samið um stofnun nýs starfsendurhæfingarsjóðs, VIRK, í kjarasamningum ASÍ og Samtökum atvinnulífsins. Opinberir atvinnurekendur og stéttarfélag opinbers launafólks fylgdu í kjölfarið og var því komin á laggirnar sameiginleg stofnun er tengdist öllum helstu aðilum vinnumarkaðarins (VIRK, e.d.b). Árið 2012 voru lög nr. 60 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsendurhæfingarsjóða samþykkt og kveða þau nánar á markmið og starfsemi fyrrnefndrar stofnunar. Í lögum þessum kemur fram hvernig allt launafólk á aldrinum

16-70 ára, ásamt atvinnurekendum og þeim sem stunda sjálfstæða starfsemi skal vera tryggður réttur til atvinnutengdrar starfsendurhæfingar.

VIRK Starfsendurhæfingarsjóður er sjálfseignarstofnun sem hefur umsjón með öllu því ferli sem snýr að starfsendurhæfingu á Íslandi, og fer sú þjónusta fram í formi ráðgjafar og þjónustu í samstarfi við fjölþætta þjónustuaðila. Markmið VIRK er að greiða götu einstaklinga sem þurfa á starfsendurhæfingu að halda til þess að ná aftur starfsgetu í kjölfar heilsubrestra (VIRK, e.d.a). Í starfsemi sinni leggur stofnunin áherslu á fjóra lykilþætti; einstkalingsmiðaða þjónustu, snemmtæka íhlutun, virka þátttöku skjólstæðinga sinna og tengsl við aðila á vinnumarkaði (VIRK, 2022a). Eru þessir áhersluþættir í takt við fyrri umfjöllun um árangursríka starfsendurhæfingu (Kuopala o.fl, 2008)

Fjármögnun VIRK er háttað skv. II. kafla laga nr. 60 um atvinnutengda starfsendurhæfingu (2012) með þrískiptu fyrirkomulagi milli atvinnurekenda, starfsmanna og ríkisins. Í fyrsta lagi greiða atvinnurekendur og sjálfstætt starfandi einstaklingar iðgjald fyrir sig og launafólk sitt til starfsendurhæfingarsjóðs sem nemur um 0,13% af stofni til iðgjalds sem greitt er til lífeyrissjóðs. Lífeyrissjóður tekur við greiðslum þessum og skilar þeim til starfsendurhæfingarsjóðs auk þess sem þeir greiða á móti sömu upphæð og hún tók við frá atvinnurekenda sem greiðist af viðkomandi sjóðsfélaga. Að lokum veitir ríkið starfsendurhæfingarsjóðum árlega greiðslu sem nemur að lágmarki 0,13% af gjaldstofni tryggingagjalds. Framlag ríkisins greiðist í október hvert ár og deilist milli sjóða miðað við hlutdeild hvers sjóðs í heildarframlögum atvinnurekenda og lífeyrissjóða.

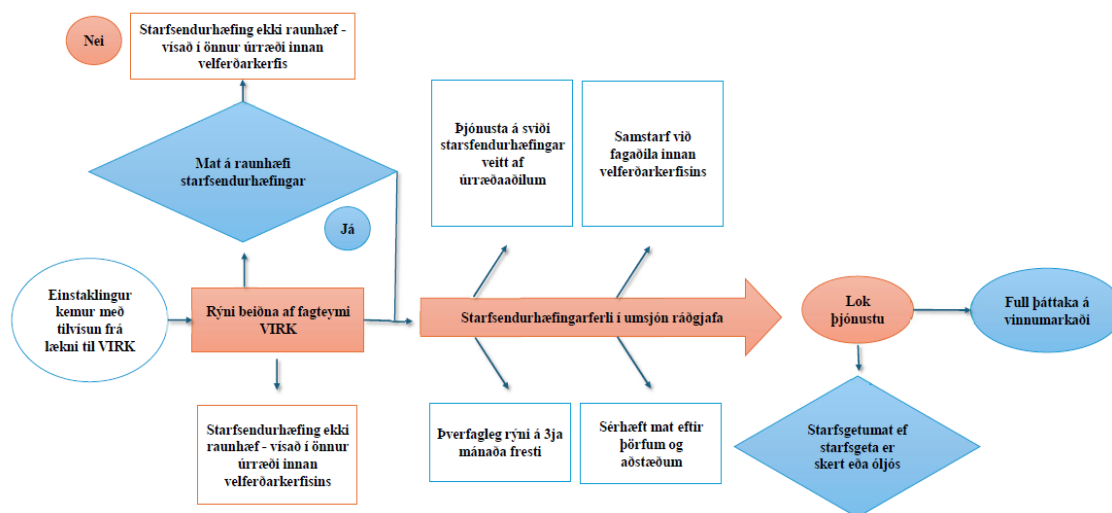
3.6.1 Fyrirkomulag starfsendurhæfingar og samspil við TR

Starfsendurhæfingarferli VIRK hefst á lækisfundum þar sem lækir veitir álit sitt á því hvort að hann telji líklegt að þjónustan henti einstaklingi á þeim tímamarki. Telji lækir að starfsendurhæfing sé úrræði vænlegt til árangurs sendir hann inn beiðni til VIRK (Virk, e.d.c). Þau skilyrði sem þarf að uppfylla til þess að eiga rétt á þjónustu VIRK eru að einstaklingur þarf að vera óvinnufær vegna heilsubrestra að einhverju leyti. Hann þarf að stefna að því að vera taka aftur virkan þátt á vinnumarkaði, og sýna hæfni og vilja til þess að fylgja þeirri áætlun sem lögð er fyrir hann (Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu nr. 60, 2012). Spurningalisti er svo sendur á umsækjanda og eru svörin skoðuð af sérstöku inntökuteymi innan stofnunarinnar sem tekur í kjölfarið ákvörðun um hvort að starfsendurhæfing sé tímabær og raunhæf. Ef einhver vafi liggur á því er einstaklingur kallaður til viðtals hjá fagaðilum innan VIRK sem taka þá frekari ákvörðun í tengslum við framhaldið. Sé umsókn samþykkt er boðað til viðtals

með ráðgjafa þar sem gerð er starfsendurhæfingaráætlun er smíðuð að eftir þörfum og getu hvers umsækjanda. Samanstendur áætlunin af viðeigandi meðferðarúræðum hjá þjónustuaðilum VIRK, en meðal þeirra eru sjúkrapjálfarar, sálfræðingar og aðrir heilbrigðisstarfsmenn. Gerð er krafa um 80% mætingarskyldu í þá þjónustu sem skipulögð er skv. starfsendurhæfingaráætlun. Ráðgjafar VIRK sinna eftirfylgni á meðan að ferlinu stendur til þess að fylgjast með framvindu mála. Þegar stöðugleika er náð í meðferðarferlinu er telst þjónustu lokið og einstaklingur klár til endurkomu á vinnumarkað (VIRK, e.d.c). Á mynd 6 má sjá nánar hvernig þessu ferli er háttað.

Mynd 6

Ferli starfsendurhæfingar hjá VIRK lýst með myndrænum hætti



(VIRK, 2015)

Þjónusta VIRK snýr einungis að starfsendurhæfingu og veitir stofnunin engar greiðslur eða bætur til skjólstæðinga sinna á meðan á starfsendurhæfingarferlinu stendur. Ef einstaklingar þurfa á framfærslubótum að halda yfir endurhæfingartímabilið þurfa þeir að leita til annarra stofnana. Algengt er að skjólstæðingar VIRK hafi fullnýtt bætur frá vinnuveitanda eða stéttarfélagi og leita því til bótaúrræða hjá TR, sérstaklega endurhæfingarlífeyris (Virk, e.d.d). Til þess að geta sótt um endurhæfingarlífeyri hjá TR þarf að umsækjandi að vera þátttakandi í virkri starfsendurhæfingu og skila til stofnunarinnar sérstakri endurhæfingaráætlun sem byggist á ítarlegra mati en áður var fjallað um (VIRK, e.d.e). VIRK sinnir þessu hlutverki fyrir TR og er því samspil þessara tveggja stofnana mikilvægur þáttur í úthlutunum á þessum endurhæfingarlífeyrisgreiðslum.

3.6.2 Gagnrýni, árangur og samfélagslegur ávinningur

Meðal þátta sem stuðla að árangursríkri endurhæfingu einstaklinga sem glíma við heilsuþrest eru hnökrulaus samskipti á milli stofnana (OECD, 2010). Fyrri umfjöllun um fyrirkomulag starfsendurhæfingar og aðkomu TR í tengslum við endurhæfingarlífeyri bendir til þess að ferlið geti reynist mörgum tiltölulega flókið. Í niðurstöðum rannsóknar Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands um stöðu ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri (2016) kemur fram ýmis gagnrýni á atriði í tengslum við endurhæfingarlífeyri. Þátttakendur í rýnihóp rannsóknarinnar voru á því máli að reglur um endurhæfingarlífeyri væru illskiljanlegar og erfitt að nálgast upplýsingar því tengdu. Bent var á að tímabil endurhæfingaráætlana sem nauðsynlegar eru fyrir úthlutun á lífeyri þessum voru oft stutt sem kallar á aukin samskipti þvert á stofnanir sem þátttakendur lýstu sem erfiðum og ollu kvíða. Enn fremur sýndu niðurstöður rannsóknarinnar að meirihluti þátttakenda átti erfitt með að ná endum saman. Töldu rannsakendur þennan fjárhagslega óstöðugleika geta stafað af lélegu flæði milli stofnana, og að auknar áhyggjur vegna bágs fjárhags gætu jafnvel dregið úr árangri endurhæfingar.

Þrátt fyrir þær áskoranir sem áður voru nefndar hefur tilkoma VIRK verið mikilvæg fyrir íslenskt velferðarkerfi og mikill árangur hlotist. Frá því að sjóðurinn var stofnaður hafa 22.737 einstaklingar verið í starfsendurhæfingu og þar af 16.947 einstaklingar lokið þjónustu. Af þeim sem luku þjónustu hafa um 13 þúsund einstaklingar orðið aftur virkir þátttakendur á vinnumarkaði. Annar mælikvarði á árangur stofnunarinnar er framfærslustaða einstaklinga við þjónustulok, þ.e. hvaðan tekjur einstaklinga koma þegar starfsendurhæfingu hjá VIRK er lokið. Síðustu 3 ár hefur hlutfall einstaklinga sem þiggja laun á vinnumarkaði að lokinni starfsendurhæfingu verið verið hæst, en var það 59% árið 2023 (VIRK, 2024). Undirstrikar þetta hið mikilvæga hlutverk sem stofnunin gegnir bæði fyrir íslenskan vinnumarkað og velferðarkerfi.

Til að mæla þann ávinning sem hefur hlotist af starfsemi VIRK hefur stofnunin undanfarin ár stuðst við skýrslur frá ráðgjafafyrirtækinu Talnakönnun hf. (Vigdís Jónsdóttir, 2024a). Markmiðið með skýrslunni er að komast að þeim sparnaði sem hlýst við að nýta sér endurhæfingarúrræði VIRK í staðinn fyrir að hrökklast út af vinnumarkaði og þiggja bótagreiðslur frá atvinnurekendum, sjúkrasjóðum, lífeyrissjóðum og TR. Helstu sparnaðarliðir eru í þessu samhengi sparnaður TR og lífeyrissjóða vegna örorkubóta og tengdra lífeyrisgreiðslna, sparnaður ríkis vegna aukinna skatttekna og ábati einstaklings sem hefur hærri laun af starfi sínu en ef hann væri á örorkubótum. Áætlað var að sparnaður sem hlotist hafði af starfsemi VIRK fyrir árið 2023 var 19,4 milljarðar króna, en til samanburðar var rekstarkostnaður VIRK 4,1 milljarðar skv. ársreikningi 2023. Af þessu má sjá skýrt þann

samfélagslega ávinning sem hlýst af starfsemi starfsendurhæfingarsjóðsins fyrir alla hagaðila (Talnakönnun hf., 2024).

3.7 Almennatryggingakerfi á krossgötum – Frumvarp um breytingar

Um árabíl hefur staðið til að endurskoða örorkulífeyris- og endurhæfingarstuðningskerfið enda lengi verið ljóst að betur megi gera í málaflokknum. Árið 2005 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd sem átti að fjalla um eflingu starfsendurhæfingar og endurskoða aðferðir við framkvæmd örorkumats. Síðan þá hafa margir starfshópar, faghópar, nefndir, verkefnisstjórnir og samráðshópar unnið skýrslur og lagt fram tillögur um aðgerðir og breytingar á núverandi kerfi. Rauði þráðurinn í tillögum þessa hópa hafa snúið að aukinni starfsendurhæfingu, snemmtækri íhlutun og leiðum til að auðvelda þátttöku á vinnumarkað fyrir einstaklinga með varanlega skerta starfsgetu. Breytingar hafa vissulega verið gerðar síðan en aldrei hefur heildstæð endurskoðun á kerfinu orðið að lögum. Árið 2016 strandaði slíkt frumvarp þar sem ekki náðist samstaða um tillögur að breytingum á örorkulífeyriskerfinu og innleiðingu starfsgetumats í stað örorkumats (Þingskjal 1290, 2023-2024). Erfiðlega hefur gengið að ná fram stórum breytingum á kerfinu enda mikið í húfi fyrir hagaðila. Þó virðist sú hlið sem snýr að starfsendurhæfingu, og mikilvægi hennar, vera óumdeild að mestu leyti.

Þann 15. febrúar 2024 birti félags- og vinnumarkaðsráðherra frumvarp um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almennatrygginga. Inniheldur frumvarpið meðal annars tillögur að breytingum á lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012 (Þingskjal 1290, 2023-2024). Þær helstu breytingartillögur sem snerta málefni starfsendurhæfingar eru:

- *Samvinna þjónustukerfa og samhæfingarteymi:* Í frumvarpinu er lagt til að þau þjónustukerfi sem veiti þjónustu á sviði starfsendurhæfingar skulu koma á virkri samvinnu sín á milli um þjónustu til þeirra aðila sem hana þiggja frá fleiri en einu kerfi. Breytingin er lögð fram til þess að bregðast við gagnrýni notenda um að kerfin tali ekki saman sín á milli og að þungt geti reynst fyrir þjónustuþega að koma upplýsingum milli kerfa eins og rætt var um fyrr í kaflanum. Starfsendurhæfingasjóður skuli vera aðili að þjónustusamningum sem kerfin gera um samvinnu sín á milli og stofnuð skulu samhæfingarteymi sem sinna þeim sjúklingum sem þiggja þjónustu hjá fleiri en einu kerfi. Stofnuð verða samhæfingarteymi sem munu hafa yfirsýn yfir málefni einstaklinga með

flóknar þjónustuparfir og verður hlutverk þeirra að leiða einstaklinga milli kerfa og tryggja samfellu í endurhæfingu (Guðmundur Ingi Guðbrandsson, 2024).

- *Sjúkra- og endurhæfingargreiðslur:* Lagt er til að fyrirkomulagi á greiðslum til fólks í starfsendurhæfingu verði breytt og að svokallaðar sjúkra- og endurhæfingargreiðslur komi í stað endurhæfingarlífeyris. Greiðslurnar ná til breiðari hóps en áður og er ætlað að stoppa í göt sem eru í kerfinu í dag (Guðmundur Ingi Guðbrandsson, 2024). Þá sérstaklega með tilliti til samfellds greiðslutímabils en eins og fram kom í rannsókn félagsvísindastofnun Háskóla Íslands um stöðu ungs fólk með örorku- eða endurhæfingarlífeyri (2016) er ófyrirsjáanleiki greiðslna algengt áhyggjuefni hjá einstaklingum í starfsendurhæfingu.
- *Virknistyrkur:* Til að virkja einstaklinga með skerta starfsgetu til að stíga skrefið aftur inn á vinnumarkað er lagt til að sérstakur virknistyrkur verði í boði í allt að 24 mánuði fyrir þá sem eru í virkri atvinnuleit. Vinnumálastofnun aðstoðar fólk við leitina og fær einstaklingur greiddan lífeyri á meðan. Styrkurinn fellur niður þegar einstaklingur byrjar í vinnu. Hafi leitin ekki skilað sér að loknum 24 mánuðum getur viðkomandi sótt aftur um samþætt sérfræðimat. Úrræðinu er ætlað veita fólki með skerta starfsgetu hvatningu til að prufa sig áfram á vinnumarkaði á ný (Guðmundur Ingi Guðbrandsson, 2024).

Frumvarpið hefur ekki enn orðið að lögum (15.5.2024) en umsagnarferli í samráðsgátt er lokið og hagaðilum gefið færi á að gefa umsögn um frumvarpið. Í umsögn VIRK um frumvarpið kemur fram að ánægja ríki með þá þætti sem snúa að starfsendurhæfingu og að VIRK fagni frumvarpinu og styðji það. Sérfræðingar stofnunarinnar telji margar af breytingartillögum frumvarpsins vera löngu tímabærar og nefna þar helst aukna möguleika fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu til atvinnuþáttöku, samþætt sérfræðimat sem á að koma í staðin fyrir hið gamla örorkumat, virknigreiðslur til einstaklinga í atvinnuleit og það samstarf sem á að koma á milli þjónustukerfa í starfsendurhæfingu (Vigdís Jónsdóttir, 2024b).

Gagnrýni á frumvarpið hefur einnig komið fram og snýr harðasta gagnrýnin að þeim hluta frumvarpsins sem snertir öryrkja sem ekki hafa möguleika á þáttöku á vinnumarkaði. ÖBÍ réttindasamtök settu fram ítarlega umsögn um frumvarpið og voru ábendingar er sneru að starfsendurhæfingu að mestu jákvæðar. Á lista yfir það sem ÖBÍ tók fram sem jákvæðar breytingar voru samvinna þjónustukerfa, stuðningur við atvinnuleit, heimild til að veita sjúkra-

og endurhæfingargreiðslur þegar einstaklingur bíður eftir endurhæfingu og að sjúkra-og endurhæfingargreiðslur verði ekki reiknaðar út frá hlutfalli réttindaávinnslu í lífeyristryggingum (ÖBÍ réttindasamtök, 2024).

4 Verðbólga

Skv. skilgreiningu Seðlabanka Íslands er verðbólga hækkun á almennu verðlagi yfir tíma. Í því felst að minna er verðgildi peninga minnkar og fyrir vikið fæst minna keypt af vörum og þjónustu fyrir hverja krónu (Seðlabanki Íslands, e.d.a). Þegar talað er um almennt verðlag í þessu samhengi er átt við meðalverð á ákveðnum vörum og þjónustu á markaði. Hækkanir þurfa einnig að vera viðvarandi, þ.e. ekki sé um einskiptishækkun að ræða eins og t.d. skattahækkun eða að verð hækki vegna þess að gæði tiltekinna vara hafi batnað (Seðlabanki Íslands, e.d.a). Í þessum kafla verður hugtakið skýrt og saga verðbólgunnar á Íslandi reifuð.

4.1 Peningar og virði þeirra

Eitt af þeim hlutverkum sem peningar gegna er að vera mælikvarði á verðmæti enda er verðmæti vöru eða þjónustu öllu jöfnu mæld í einingum þess gjaldmiðils er við á hverju sinni. Ólíkt flestum öðrum mælieiningum, eins og mælieiningar lengdar og þyngdar sem við notumst við í daglegu lífi, getur verið breytilegt hvert peningalegt virði hlutar er milli tveggja hnita á tímaás. Séu gæði verðmetin á því virði sem þau seljast á getur virði vöru verið 1000 kr í dag, 1100 kr á morgun og 900 kr daginn þar á eftir. Í þeim tilvikum sem verð á gæðum hækkar með tímanum er um að ræða verðbólgu (e. inflation). Þegar verð á gæðum lækkar að jafnaði með tímanum er um að ræða verðhjöðnun (e. deflation) (Gylfi Þ. Gíslason og Gylfi Magnússon, 1991). Af þessu tvennu er verðbólga mun algengari en sem dæmi voru breytingar á vísitölu neysluverðs, sem hagstofa reiknar út í hverjum mánuði til að mæla framfærslukostnað á Íslandi, á tímabilinu 1.1.1990 – 1.1.2024 aðeins einu sinni neikvæðar. Þá var vísitalan neikvæð um 0,1 %, í október 1994 (Seðlabanki Íslands, 2024).

Þegar laun standa í stað í verðbólgu rýrnar kaupmáttur þeirra sem nemur verðbólgunni og jafngildir sú breyting í raun launalækkun. Þessi áhrif verða til þess að framfærslukostnaður heimila verði hærri og launin duga skemur en áður (Stefanie Stantcheva, 2024). Til að skilja verðbólguna betur má lýsa henni sem aukningu á magni peninga umfram virði vöru og þjónustu þ.e.a.s. fleiri krónur keppa um að kaupa sama magn af vörum og þjónustu. Það getur því bæði átt sér stað þegar peningamagn í umferð eykst t.d. vegna aukins hagvaxtar eða peningaprentunar eða þegar framboð á vörum og þjónustu skerðist skyndilega t.d. á stríðstímum eða við heimsfaraldur. Niðurstaðan, óháð því hvaða þættir valda aukinni verðbólgu, er rýrnun á kaupmætti þess sem ekki fær aukningu á tekjum í takt við hækkandi verðbólgu (Már Wolfgang Mixa, 2010). Þannig dregur verðbólga líka úr hvata til þess að spara

þar sem verðgildi sparifjárins rýrnar og verður það minna virði eftir því sem tíminn líður nema vextir séu hærrí en verðbólga (Woods Jr., 2009).

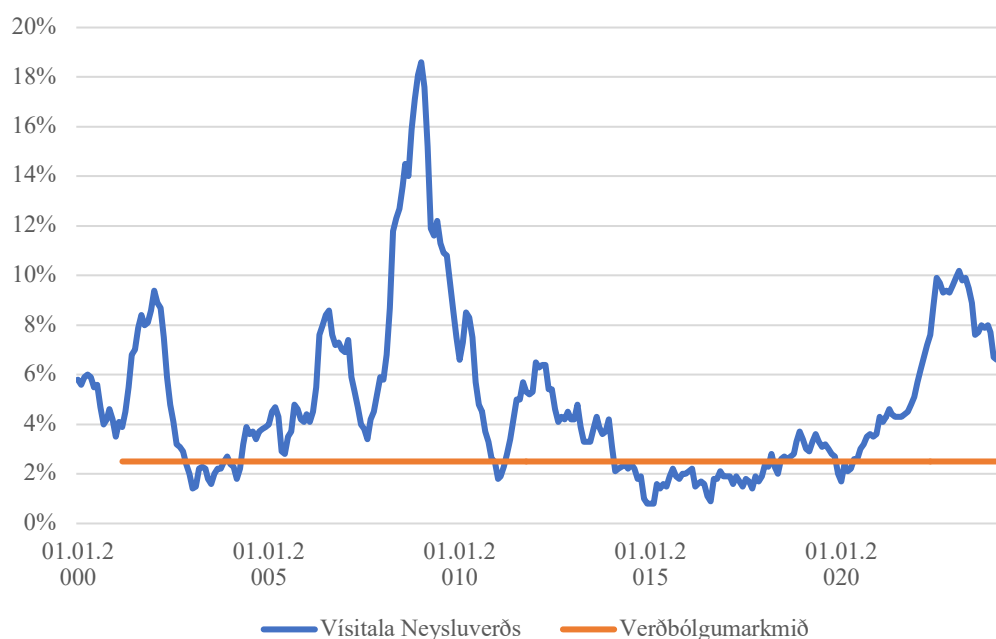
4.2 Saga verðbólgu á Íslandi

Verðbólga hefur verið þrálátt og illviðráðanlegt mein í Íslensku efnahagskerfi gegnum tíðina og hefur mælst meiri á Íslandi en á öðrum norðurlöndum allt frá lokum síðari heimsstyrjaldar. Algengt var á síðustu öld að verðbólga færi yfir 20% en árin 1971 – 1990 voru eitt samfelld verðbólgukeið þar sem verðbólgan mældist hæst 80% á 12 mánaða tímabili frá nóvember 1982 til nóvember 1983. Séu verðbólgutölur á Íslandi bornar saman við meðaltöl OECD ríkja á því tímabili er ljóst að verðbólgan var langt um hærrí hér á landi en í öðrum ríkjum og þó að ekki hafi verið um séríslenskt vandamál að ræða voru það í raun einungis Tyrkir sem áttu í svipuðum vandræðum og Íslendingar á þessum árum. Meðaltölur OECD ríkja fóru á tímabilinu hæst í um 15% árið 1974 en það sama ár var verðbólga hér á landi í kringum 38% (Gylfi Þ. Gíslason og Gylfi Magnússon, 1991). Þó að mikið kapp hafi verið lagt á að halda verðbólgunni í skefjum, og aðalhlutverk Seðlabanka Íslands sé að stuðla að stöðugu verðlagi og fjármálastöðugleika, hefur það reynst þrautinni þyngra gegnum tíðina.

Á þessari öld hefur verðbólga verið heldur stöðugri en hún var á þeirri tuttugustu. Mynd 7 sýnir verðbólgustig á Íslandi frá síðustu aldamótum en bláa línan merkir verðbólgustig og rauða línan merkir 2,5% verðbólguþakmið Seðlabanka Íslands sem tekið var upp í mars árið 2001 (Seðlabanki Íslands, e.d.b). Á tímabilinu hefur verðbólgustig tvisvar farið yfir 10%. Fyrst á 18 mánaða samfleyttu tímabili frá apríl 2008 til september 2009 en þá fór verðbólga að hækka í aðdraganda efnahagsþrunsins, sem átti sér stað haustið 2008, og náði hámarki í janúar 2009 þegar hún mældist 18,6%. Í seinna skiptið sem verðbólgan mældist yfir 10% á tímabilinu var í febrúar árið 2023 en þá hafði verðbólga hækkað hratt frá því í ársbyrjun 2022. Þrátt fyrir að verðbólga hafi verið talsverð í kjölfar þessara tveggja efnahagsáfalla hefur hún ekki komist nálægt þeim hæðum sem hún náði á síðustu öld.

Mynd 7

Verðbólga á Íslandi á tímabilinu 1.1.2000 – 27.4.2024



(Seðlabanki Íslands, 2024)

4.3 Vísitala neysluverðs

Þegar verðbólgan er mæld er yfirleitt miðað við verðbreytingar á einu ári og er þá talað um ársverðbólgu. Hafi verð á gæðum breyst og sé t.d. 5% hærra, að meðaltali, í upphafi árs 2 en í upphafi árs 1 hefur verðbólga verið 5% á því ári. Til að halda utan um slíkar verðbreytingar til hagnýtingar eru notaðir stuðlar sem nefnast vísitölur og eru þær notaðar til að leiðrétta krónutölur verðsamanburðar fyrir verðmismuni milli tímabila. Vísitölur miða við verðgrunn á upphafspunkti tímaáss, oftast 100, sem síðan breytist hlutfallslega með verðbólgu eða verðhjöðnun (BLS, e.d). Í dæminu hér að ofan, þar sem verðbólga var 5% milli árs 1 og árs 2 yrði vísitalan þannig komin í 105 í upphafi árs 2. Dæminu má stilla upp í einfalda jöfnu þar sem 100 er vísitölustuðull í upphafi árs 1 og 0,05 er 5% verðbólga á því ári: $100 * (1 + 0,05) = 105$. Þó að vísitölur dugi ekki til að segja til um verðbreytingar með fullkomnum hætti, enda um meðaltöl verðbreytinga á ákveðnum vörum og þjónustu að ræða, gefa þær talsvert gleggri mynd af verðlagsþróun heldur en ef krónutölur væru bornar saman án leiðréttingar.

Hagstofa Íslands reiknar og birtir vísitölu neysluverðs samkvæmt lögum um vísitölu neysluverðs nr. 12/1995. Vísitalan byggir á ákveðinni verðkörfu sem samsett er eftir rannsóknum Hagstofu á útgjöldum heimilanna ásamt öðrum heimildum og er grunnur hennar

endurnýjaður einu sinni á ári. Samkvæmt lögum um vexti og verðtryggingu nr. 38 (2021) er heimilt að verðtryggja sparifé og lánsfé á grundvelli vísitölu neysliverðs, með 2ja mánaða seinkunn, og er hún sú vísitala sem almennt er miðað við þegar talað er um verðbólgu á Íslandi (Hagstofa Íslands, e.d.).

4.4 Verðstöðugleiki í boði Seðlabankans

Sú stofnun á vegum íslenska ríkisins sem hefur það hlutverk að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og trausti og öruggri fjármálastarfsemi er Seðlabanki Íslands. Bankinn, sem starfar eftir lögum um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019, heyrir undir forsætisráðherra en þó fer fjármála- og efnahagsráðuneytið með tvo af megin málaflokkum bankans, þ.e. málefni fjármálastöðugleika og fjármálamarkaða Ábyrgðarmaður Seðlabankans er Seðlabankastjóri en hann fer með ákvörðunarvald í öllum þeim málefnum bankans sem ekki eru falin öðrum með lögum og er hann skipaður í fimm ár í senn af ráðherra. Þann 27. mars 2001 gaf Seðlabankinn, ásamt ríkisstjórn, út yfirlýsingu þar sem sagði að bankinn myndi stefna að því að ársverðbólga, reiknuð sem hækkun vísitölu neysliverðs á 12 mánaða tímabili, yrði að jafnaði sem næst 2,5% (Seðlabanki Íslands, e.d.c). Mikill samfélagslegur ávinningur fengist með því að ná slíkum stöðugleika enda getur óvissan sem fylgir tíðum verðbólguveiflum, valdið miklu tjóni fyrir það samfélag sem við hana býr. Fjármálamarkaðir í slíku samfélagi verða áhættumeiri bæði fyrir fjárfesta og lántakendur enda verður ófyrirsjáanleiki kaupmáttar í lok samningstímabils til þess að áhætta þátttakenda eykst og arðbærum fjárfestingum fækkar vegna hækkandi ávöxtunarkrafna. (Parkin, 2010)

Til þess að ná markmiðum um stöðugleika í verðlagi, fjármálastöðugleika og öruggri fjármálastarfsemi hefur Seðlabankinn stjórnþæki á sínum snærum sem honum ber að beita krefjist þess þörf. Helsta stjórnþæki bankans í þeim efnum eru meginvextir (stýrivextir) en vaxtastig þeirra ræður kjörum lánastofnana í viðskiptum við Seðlabankann sem hefur síðan áhrif á aðra markaðsvexti (Seðlabanki Íslands, 2024). Þegar Seðlabankinn lækkar meginvexti munu áhrif þess, að öllu öðru óbreyttu, hafa þau áhrif að aðrir markaðsvextir lækki og við hækkun stýrivaxta munu aðrir markaðsvextir hækka. Vaxtastig meginvaxta er ákvarðað af peningastefnunefnd bankans sem starfar skv. III kafla laga nr. 92/2019. Nefndin fundar a.m.k. sex sinnum á ári og í henni sitja, ásamt seðlabankastjóra, varaseðlabankastjóri peningastefnu, varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika auk tveggja sérfræðinga á sviði efnahags- og peningamála (Lög um Seðlabanka Íslands nr. 92, 2019).

4.5 Heilsufarskvillar í kjölfar efnahagslegra niðursveiflna

Þegar þröngt er í búi í efnahagslegum niðursveiflum er forvitnilegt að skoða hvaða áhrif það hefur á hina ýmsu þætti samfélagsins, og þá ekki síst heilsufar almennings. Í landskönnun Public Health Wales og Bangor University (2023) voru áhrif aukins framfærslukostnaðar á íbúa Wales, 18 ára og eldri rannsökuð. Þátttakendur voru 2007 talsins og var stuðst við lagskipt slembiúrtak (e. stratified quota sampling) sem skilaði 49% svarhlutfalli. Niðurstöður þeirrar könnunar sýndu að yfir 44% íbúa Wales töldu aukinn framfærslukostnað hafa neikvæð áhrif á andlega heilsu, á meðan 19% töldu hann hafa neikvæð áhrif á líkamlega heilsu. Þeir sem að glímdu við fötlun eða heilsubrest af einhverju tagi, voru enn fremur sjö sinnum líklegri til að greina frá verri líkamlegri heilsu í kjölfar aukins framfærslukostnaðar. Niðurstöður þessar ættu ekki að koma neinum manni á óvart. Þegar framfærslukostnaður eykst býr fólk við herra verðlag og þarf fyrir vikið að leggja harðar að sér til þess að ná endum saman, ef það hefur tók á því.

Haustið 2008 markar ákveðin vatnaskil í nútíma efnahags sögu Íslands. Í kjölfar einkavæðingar ríkisstofnana og banka, sem hófst í upphafi tíunda áratugs 20. aldar, hófst mikið þensluskeið sem setti svip sinn á íslenskt samfélag á fyrstu árum 21. aldarinnar. Hinir einkavæddu bankar nutu góðs af því trausti sem forverar þeirra höfðu notið hjá erlendum lánadrottnum og lánsfé streymdi inn í íslenska hagerfið. Skuldastaða heimila rauk upp og þegar krónan styrktist hratt gagnvart erlendum gjaldmiðlum var algengt að íslensk heimili skulduðu í erlendum gjaldmiðlum. Hörð gagnrýni á stöðu fjármálakerfisins, og fullyrðingar um að það stæði í raun á brauðfótum, voru látin sem vind um eyru þjóta af stjórnendum fjármálafyrirtækja, eftirlitsstofnana og stjórnmalamönnum. Svört skýrsla Danske Bank sem kom út 21. mars 2006, sem lýsti því að íslenska fjármálakerfið rambaði á barmi hruns, var afskrifuð sem öfundsýki Dana yfir velgengni Íslendinga og skilningsleysi á hinu íslenska hugarfari (Sigurjónsson, Schwartzkopf, & Arnardóttir 2011).

Það var haustið 2008 sem skellurinn kom af fullum þunga og fjárhagslegur raunveruleiki Íslendinga snerist á hvolf. Eins og fyrr segir fór verðbólga í 18,6% í janúar 2009 og var í tveggja stafa tölu á tímabilinu frá því í apríl árið 2008 þar til í september árið 2009 (Seðlabankinn, 2024a). Gengi íslensku krónunnar hrundi og mörg heimili og fyrirtæki áttu í miklum vandræðum með að ná endum saman. Vegna hárrar skuldastöðu heimila, aukins atvinnuleysis og hækkandi verðlags voru margar fjölskyldur sem ekki höfðu bolmagn til að greiða af fasteignalánum heimila sinna. Í könnun, sem unnin var fyrir Velferðarráðuneytið árið 2014, um fjölskyldur sem misstu húsnæði sitt á nauðungarsölu á Suðurnesjum 2008-2011 voru afdrif hópsins 6 árum eftir hrunið kannaðar. Haft var samband við 335 af þeim 380 fjölskyldum

og einstaklingum sem misst höfðu heimili sitt á nauðungarsölu á Suðurnesjum á árunum en 45 einstaklingar höfðu lögheimili skráð erlendis og voru undanskildir. Svarhlutfall var 44,8% (150 af 335). Í könnuninni eru svarendur m.a. beðnir um að meta eigin líkamlega heilsu á fjögurra punkta kvarðanum mjög góð, góð, sæmileg og léleg. Athygli vakti að svörin dreifðust nokkuð jafnt (21,3% - 30,0%) milli punktanna fjögurra og algengustu svörin voru þau á jaðrinum, þ.e. mjög góð og léleg. Þetta er á skjön við algengar niðurstöður í slíkum spurningum þar sem niðurstöður eiga það til að normaldreifast með flestum svörum á miðpunktunum og færri á jaðrinum (Velferðarráðuneytið, 2015). Niðurstöður könnunarinnar gætu því bent til þess að efnahagsleg áföll hafi talsverð áhrif á líf og heilsu fólks og að áhrifanna verði vart mörgu árum eftir að áfallið dynur á.

Í ljósi þeirra aðstæðna sem ríktu í samfélaginu í kjölfar hrunsins voru fleiri rannsóknir unnar sem könnuðu hver áhrif skyndilegs efnahagshruns hafði á heilsu þjóðarinnar. Í áhorfsrannsókn Guðlaugar Rakelar Guðjónsdóttur o.fl. (2015) voru skoðaðar komur á bráðamóttöku Landspítalans í Fossvogi og sérstakri hjartadeild Landspítalans við Hringbraut og athugað hvort að breytingar hefðu orðið á komum strax í kjölfar efnahagshrunsins í október 2008. Teknar voru fyrir mætingar á þremur tíu vikna tímabilum (vika 37 - 46) á árunum 2006 til 2008. Enn fremur var tíu vikna tímabilinu 2008 skipt upp í tvo hluta, annars vegar vikurnar fjórar fyrir hrun (vika 37 – 40) og hins vegar vikurnar sex eftir hrun (vika 41 – 46) og þau borin saman. Niðurstöður sýndu að í viku 41, er efnahagshrunið átti sér stað, hafði orðið 26% aukning á komum á hjartadeildina við Hringbraut samanborið við vikurnar fjórar þar á undan, þar af 40% aukning meðal kvenna. Að sama skapi jókst mæting kvenna vegna blóðþurrðarsjúkdóma í hjarta um 80% við samanburð sömu tímabila. Sýna niðurstöður þessar fram á þær heilsufarslegu afleiðingar sem að snarpur efnahagsskellur getur haft í för með sér til styttri tíma. Hjartavandamál er alvarlegur heilsukvilli og fyrir vikið telst óhætt að draga þá ályktun að sumt fólk hafi þurft á endurhæfingu að halda á meðan það var að ná bata. Frekari skilningur á þessum þáttum getur því reynst mikilvægur fyrir viðbrögð heilbrigðis- og velferðarkerfi landsins skyldi það þurfa að glíma við álíka ástand í framtíðinni.

Í rannsókn, sem framkvæmd var við læknadeild Háskóla Íslands (2018), voru áhrif efnahagshrunsins 2008 á andlega líðan og atvinnustöðu fólks með og án geðræns vanda rannsökuð. Hópnun, sem byggði á íslensku þýði á aldrinum 18-69 ára, var skipt í tvennt eftir því hvort svör þátttakenda við spurningum um hvort þeir hefðu kvíða/spennu, þunglyndi eða annan geðrænan vanda væru játandi eða neitandi. Niðurstöðurnar sýndu að ekki væri marktæk breyting á líðan þeirra sem fyrir voru með geðrænan vanda milli ára. Hins vegar var hópurinn án geðræns vanda líklegri til að sýna verri almenna líðan og meiri streitu eftir hrunið en fyrir

það. Þar sem um 70% umsækjenda um starfsendurhæfingu kljást við geðraskanir getur það verið vísbending um að efnahagsþættir eins og verðbólga og atvinnumissir, sem rannsóknin bendir til að hafi neikvæð áhrif á heilsu fólks, geti haft ákveðið forspárgildi um aukningu í fjölda umsókna um endurhæfingarlífeyri.

4.6 Hagvísar og örorku-og endurhæfingarlífeyrir

Í ljósi fyrri umræðu virðast einhverjar vísbendingar vera til staðar sem styðja það að efnahagslegar niðursveiflur geti haft áhrif á heilsu fólks. Fyrir vikið hefur kviknað hvati meðal fræðimanna til þess að rannsaka tengsl örorkubóta og ýmissa hagvísar eða þjóðhagfræðilegra þátta. Í rannsókn Carey o.fl (2022) var athugað samband örorkubóta og efnahagslegra niðursveiflna í Bandaríkjunum frá árunum 1993 til 2017. Yfir það tímabil hafði tíðni þeirra einstaklinga sem sóttu um örorkubætur aukist verulega í efnahagslægðum, sem mælt var með auknu atvinnuleysi. Niðurstöður sýndu að fyrir hverja prósentustigsaukningu á atvinnuleysi jukust greiðslur vegna örorkubóta um 2,5%. Aftur á móti voru útgjöld sjúkratrygginga og dánartíðni meðal þeirra sem sóttu um örorkubætur í efnahagslægðum almennt lægri, sem bendir til þess að þeir séu almennt heilbrigðari en þeir sem sóttu um þegar efnahagsástandið var stöðugt. Þetta bendir til þess að efnahagslegar niðursveiflur sé drifkraftur fyrir aukinni tíðni örorkubóta fremur en versnandi heilsa.

Þegar litið er til Íslands hafa svipaðar rannsóknir verið gerðar þar sem samband örorkulífeyris og atvinnuleysis hefur verið skoðað. Sigurður Thorlacius o.fl (2004) rannsökuðu tengsl atvinnuleysis og nýgengi örorkulífeyrisþega fyrir árin 1992 til 2003. Leiddi sú rannsókn í ljós sterka jákvæða fylgni þar á milli, sérstaklega á meðal atvinnuleysisstigs og nýgengi örorkulífeyris á meðal kvenna. Var í fyrstu talið að þessi aukning væri til komin vegna breytinga sem höfðu átt sér stað á matskerfinu sjálfu, en gáfu niðurstöður þessarar rannsóknar vísbendingar um að aukið atvinnuleysi og álag á vinnumarkaði væri líklegri áhrifaþættir.

Var önnur sambærileg rannsókn svo framkvæmd nokkrum árum síðar. Þá var lengra tímabil skoðað og aftur könnuð tengsl milli atvinnuleysis og nýgengi örorkulífeyrisþega. Studdi sú rannsókn við fyrri niðurstöður og undirstrikaði að einstaklingar með heilsubrest væri líklegri til þess að hörfa út af vinnumarkaði á tímum mikils atvinnuleysis, frekar en að atvinnuleysi hafði bein áhrif á heilsu einstaklinga (Thorlacius og Olafsson, 2012).

5 Aðferð

5.1 Rannsóknarspurning

Eins og fjallað hefur verið um í köflunum hér á undan eru vísbendingar til staðar um að efnahagslegar niðursveiflur og áföll geti haft áhrif á heilsufar fólks. Með tilliti til velferðarkerfisins og þeirra úrræða sem standa einstaklingum til boða sem búa við heilsubrest af ýmsu tagi eru fjöldi rannsókna til staðar sem varða áhrif efnahagsáfalla á nýgengi örorkulífeyrisþega. Hins vegar hefur áherslubreyting í átt að starfendurhæfingu innan velferðarkerfisins, til að sporna við því að fólk festist ævilangt utan vinnumarkaðarins, átt sér stað á undanförunum árum. Fjölgun í hópi þeirra sem hljóta endurhæfingarlífeyri í stað örorkulífeyris bendir til þess að þörf sé á frekari rannsóknum á þessu sviði. Til að mæta þessari þörf verður í rannsókn okkar athugað sambandið á milli aukins framfærslukostnaðs, mælt með vísitölu neysluverðs, annars vegar og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hins vegar. Til þess að athuga þetta samband verður reiknaður Pearson fylgnistuðull til þess að kanna hvort línulegt samband sé til staðar á milli þessara breyta. Fyrst verður fylgnistuðullinn reiknaður fyrir vísitölu neysluverðs og heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega. Til þess að fá öðlast dýpri skilning á hvernig þessu sambandi er háttað meðal karla annars vegar og kvenna hins vegar. Sú rannsóknaraðferð samræmist aðferðafræði sem notuð hefur verið í sambærilegum rannsóknum, til að mynda rannsókn Sigurðar Thorlacius og Stefáns Ólafssonar á áhrifum atvinnuleysis á örorkulífeyri á Íslandi (Sigurður Thorlacius o.fl, 2004; Thorlacius og Ólafsson, 2012). Með þessari aðferð er hægt að athuga hvort tölfræðilega marktæk fylgni sé á milli þessara breyta og þannig stuðla að frekari skilningi á samband efnahagslegra þátta og tíðni endurhæfingarlífeyrisþega. Rannsóknarspurning þessarar ritgerðar er því:

- Eru tengsl á milli aukins framfærslukostnaðar, mælt með vísitöluneysluverðs, og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega?

5.2 Gögn

Gagnaöflun við rannsókn þessa var tvíþætt. Í fyrsta lagi voru upplýsingum aflað um nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega af heimasíðu Tryggingastofnunar ríkisins. Þar má finna tryggingavísa sem innihalda gagnvirka tölfræði í tengslum við lykilþætti starfsemi stofnunarinnar. Hvað varðar endurhæfingarlífeyrisþega mátti finna upplýsingar um nýgengi þeirra síðastliðin 14 ár, þ.e. frá 2010 til 2023, og skiptingu þess hóps eftir kyni. Ennfremur var um tvenns konar tegundir nýgengis hægt að velja. Annars vegar var um ræða nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á ári hverju miðað við dagsetningu örorku- eða endurhæfingarmats,

og hins vegar nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á ári miðað við dagsetningu greiðsluákvörðunar Tryggingastofnunar ríkisins. Ákveðið var að styðjast við nýgengi miðað við dagsetningu örorku- og endurhæfingarmats. Rökin að baki þeirri ákvörðun voru þau að þessi gögn veita tímanlega innsýn í það hvenær einstaklingar leita í endurhæfingarlífeyriskerfið og veitir okkur betri yfirsýn yfir núverandi stöðu og þróun. Í öðru lagi voru gögn um vísitölu neysliverðs fengin frá Hagstofu Íslands. Nokkrar ráðstafanir voru þó nauðsynlegar við samþættingu þessara gagna. Þar sem gögn um nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega eru byggð á árlegum tölum frá 2010 til 2023, voru upplýsingar um ársmeðaltöl vísitölu neysliverðs fyrir árin 2009 til 2022 notuð. Það gerði okkur kleift að tefja breytu vísitölun eysliverðs um 1 ár. Ástæða þeirrar ákvörðunar liggur í því að nokkurn tíma getur tekið fyrir áhrif efnahagssveiflna að hafa áhrif á heilsufar og í kjölfar breytinga á nýgengi endurhæfingarlífeyris.

5.3 Pearson fylgnistuðull

Pearson fylgnistuðull er tölfræðilegur mælikvarði sem er notaður í hagrannsóknnum til að meta styrk og stefnu línulegs sambands tveggja samfelldra breyta. Stuðullinn, sem táknaður er sem r , getur tekið tölugildi frá -1 til 1. Þá gefur tölugildið 1 til kynna fullkomnlega jákvætt línulegt samband á milli breytanna á meðan -1 gefur til kynna fullkomnlega neikvætt línulegt samband. Sé fylgnistuðullinn 0 er ekkert línulegt samband á milli breytanna (Newbold o.fl., 2019). Reikna má Pearson fylgnistuðul með eftirfarandi formúlu:

$$r = \frac{\sum(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 \sum(y_i - \bar{y})^2}}$$

Þar jafngildir x_i og y_i einstök gildi þeirra breyta sem verið er að mæla, \bar{x} og \bar{y} meðaltöl þeirra breytna og r sjálfan Pearson fylgnistuðulinn (Bland, 2015).

Þrátt fyrir að Pearson fylgnistuðullinn geti gefið góðar vísbendingar um tengsl tveggja breyta, segir hann ekkert til um orsakasamband. Þegar reynist vera sterk fylgni á milli tveggja breyta án þess að orsakasamband sé til staðar er talað um sýndarfylgni (e. spurious correlation). Þetta getur átt sér stað fyrir tilviljun en mun líklegra er að þetta sé til komið vegna þess að breyturnar tvær séu báðar tengdar annarri truflandi breytu sem ekki er tekin með inn í útreikningana (Anna Helga Jónsdóttir, 2023). Til að skýra dæmið nánar er gott að taka dæmi. Segjum að það mælist sterk jákvæð fylgni á milli fjölda háskóla og glæpatíðni í borg einhverri. Við fyrstu sýn mætti ætla að fleiri háskólar leiði til hærri glæpatíðni. Þessi túlkun lítur hins vegar framhjá öðrum breytum sem gætu haft áhrif á niðurstöðurnar. Í þessu tilfelli væri sú breyta líklega íbúafjöldi borgarinnar, en í stærri borgum eru einkum fleiri háskólar á sama tíma

og glæpatíðni gæti verið hærri. Þrátt fyrir að fylgni staðfesti ekki orsakasamband geta niðurstöður þó varpað ljósi á tengsl milli tveggja breyta, en nauðsynlegt er að nálgast túlkun á niðurstöðunum af varkárni og taka tillit til fleiri þátta sem gætu þar spilað inn í.

Þegar Pearson fylgnistuðull er notaður til þess að skoða samband tveggja breyta er mikilvægt að tryggja að ákveðnar forsendur séu uppfylltar. Þó að hægt sé að reikna fylgnistuðulinn án þessarra forsenda, eru þær undirstöður fyrir því að niðurstöðurnar séu marktækar (Schober o.fl., 2018). Líkt og minnst var á fyrr í þessum kafla verða breyturnar sem teknar eru fyrir að vera samfelldar (e. continuous) og samband þeirra línulegt. Enn fremur til þess að marktæktarpróf fylgnistuðulsins teljist áreiðanleg verða breyturnar sem teknar fyrir að vera normaldreifðar. Til þess að komast að því má framkvæma Shapiro-Wilk prófið fyrir allar þær breytur sem teknar eru fyrir (STHDA, e.d.).

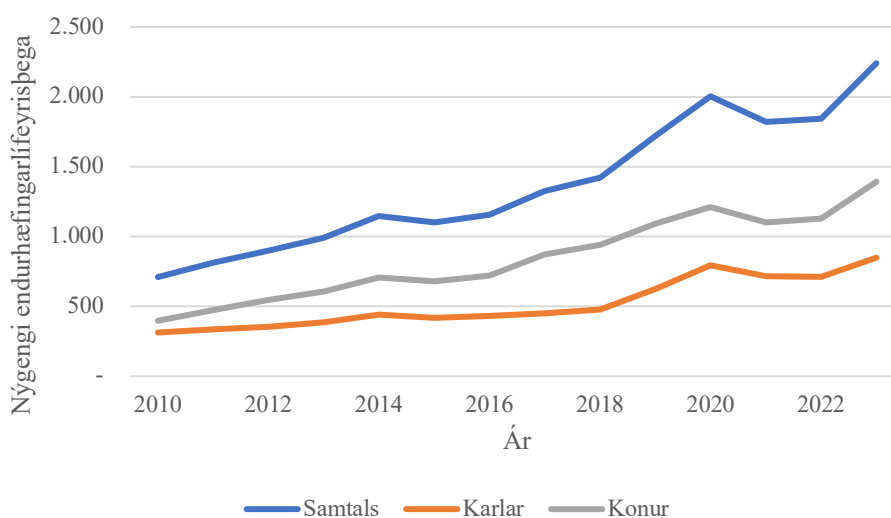
6 Niðurstöður

6.1 Lýsandi tölfræði

Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hefur hækkað töluvert á því 14 ára tímabili sem tekið var fyrir. Á mynd 8 má sjá þá þróun þessarar nýgengi ásamt skiptingu þessara einstaklinga á milli kynja.

Mynd 8

Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir árin 2010 – 2023 og skipting þess á milli karla og kvenna



Árið 2010 var nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega alls 710, samanborið við 2.241 einstaklinga árið 2023. Hefur nýgengi aukist árlega á tímabilinu sem tekið var fyrir, burtséð frá tveimur tilfellum er nýgengi minnkaði samanborið við árið á undan, árið 2015 var það 1.100 í samanburði við 1.147 árið áður og 1.819 árið 2021 í samanburði við 2.003 árið 2020. Sömu sögu er að segja um nýgengi kvenna, en hún fylgir sama mynstri. Þróun á nýgengi karla var þar að auki ekki ósvipuð, en hún jókst árlega að undanskildum þremur árum er hún dróst saman, þ.e. 2015, 2021 og 2022. Mynd 8 sýnir einnig að nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega var hærri á meðal kvenna fyrir öll árin á umræddu tímabili.

Heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir allt tímabilið var 19.182 einstaklingar. Frekari sundurliðun á nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega má sjá í töflu 1. Þar kemur fram hvernig nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega skiptist á meðal karla og kvenna fyrir allt tímabilið 2010 til 2023, ásamt hlutfallslegri skiptingu þar á milli.

Tafla 1

Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á meðal karla og kvenna á tímabilinu 2010 – 2023 og hlutfallsleg skipting

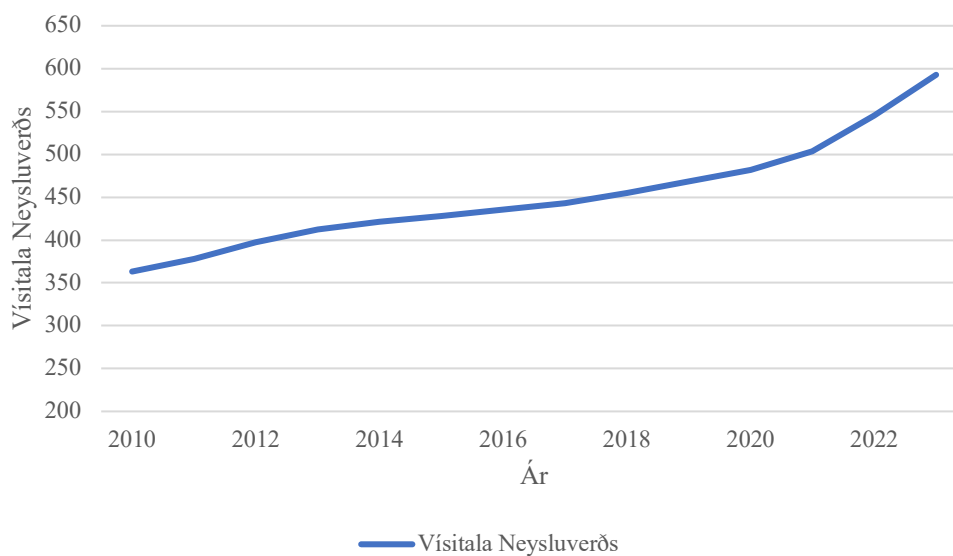
| | Nýgengi | Hlutfallsleg skipting |
|--------|---------|-----------------------|
| Karlar | 7.310 | 38,11% |
| Konur | 11.871 | 61,89% |

Á þessu 14 ára tímabili var nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega lægri á meðal karla, en ná þeir yfir rúmlega þriðjung af heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega.

Þróun vísitölu neysluverðs fyrir samsvarandi tímabil má sjá á mynd 9. Þar má sjá að vísitalan hefur hækkað talsvert, en var ársmeðaltal hennar 363,2 árið 2010 samanborið við 592,8 árið 2023. Yfir allt tímabilið var meðalvöxtur vísitölunnar um 3,5% ár ári. Sjá má nokkuð jafnan vöxt fyrstu 4 árin frá 2010 til 2013, áður en það dregur úr honum í nokkur ár eða allt til ársins 2020 þar sem hann hann verður kröftugri en áður.

Mynd 9

Þróun vísitölu neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023



6.2 Forsendur Pearson fylgnistuðuls

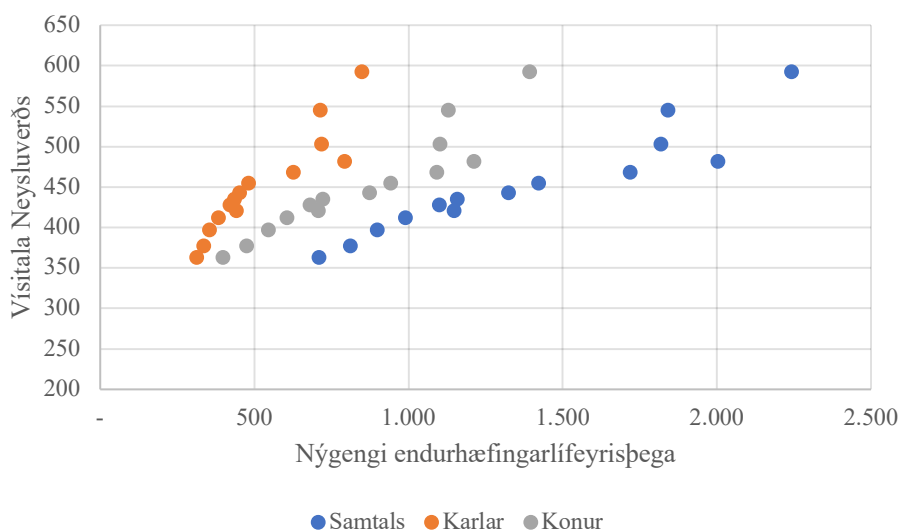
Líkt og minnst var á í kafla 5.3 eru nokkrar forsendur sem þarf að uppfylla til þess að megi nota Pearson fylgnistuðulinn til þess að athuga samband tveggja samfelldra breyta, þar á meðal hvort að línulegt samband sé til staðar milli breytanna og hvort þær séu normaldreifðar. Næstu tveir undirkaflar munu því athuga nánar hvort að þessar forsendur séu uppfylltar. Byrjað verður á því að athuga hvort að línulegt samband sé til staðar með því að setja fram punktarit fyrir vísitölu neysluverðs og heildarnýgengi endurhæfingarlífeyris, nýgengi endurhæfingarlífeyris meðal kvenna og loks karla. Til þess að athuga hvort að breyturnar séu normaldreifðar var Shapiro – Wilk prófi beitt.

6.2.1 Línulegt samband

Á mynd 10 má sjá punktarit sem sýnir samband vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á 14 ára tímabili. Hver punktur táknar eitt ár, þar sem gildi vísitölu neysluverðs er á y-ás og gildi nýgengisins er á x-ás. Enn fremur eru punktaðir flokkaðir eftir litum, þ.e. hvort um er að ræða heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega eða skiptingu þess meðal karla og kvenna.

Mynd 10

Punktarit sem sýnir línulegt samband vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir árin 2010 - 2023



Mynd 10 sýnir að jákvætt línulegt samband ríkir á milli breytanna í öllum þremur flokkum. Að því gefnu má halda áfram við útreikninga á Pearson fylgnistuðlinum.

6.2.2 Shapiro – Wilk próf

Niðurstöður úr Shapiro – Wilk prófi má sjá í töflu 2.

Tafla 2

Niðurstöður Shapiro-Wilk prófs

| | W | p-gildi |
|----------------------|--------|---------|
| Vísitala neysluverðs | 0,951 | 0,5768 |
| Nýgengi (samtals) | 0,9449 | 0,4846 |
| Nýgengi (karlar) | 0,8825 | 0,0631 |
| Nýgengi (konur) | 0,9591 | 0,7088 |

Ef forsenda um normaldreifingu stenst ekki verður p-gildið minna en 0,05. Benda niðurstöðurnar úr töflu 2 til þess að breyturnar eru normaldreifðar í öllum tilfellum skv. Shapiro – Wilk prófi ($p > 0,05$).

6.3 Pearson fylgni

Niðurstöður úr útreikningum á Pearson fylgni milli vísitölu neysluverðs og breytum tengdum nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega má sjá í töflu 3.

Tafla 3

Pearson fylgnistuðull og p-gildi fyrir vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega fyrir tímabilið 2010 - 2023

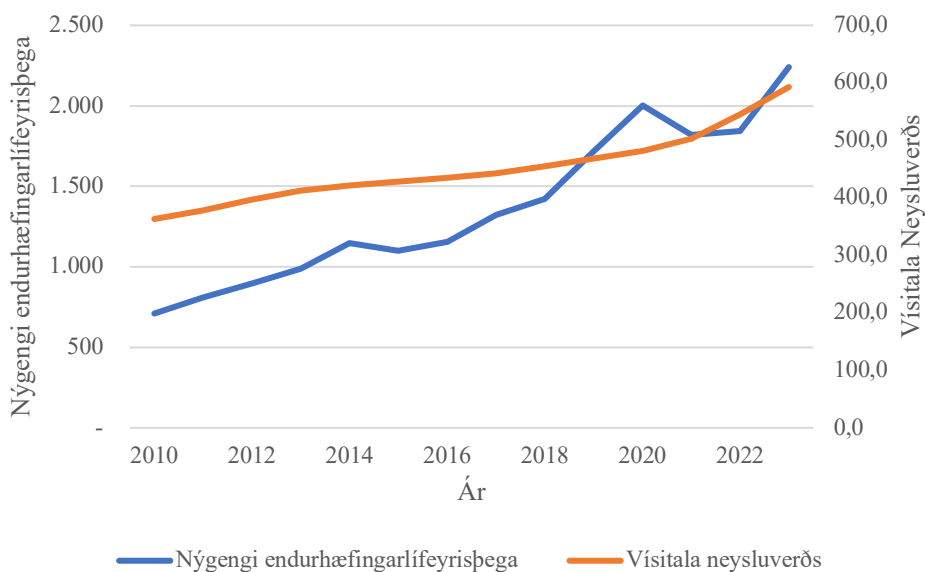
| Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega | Vísitala neysluverðs | |
|-----------------------------------|----------------------|---------|
| | r | p-gildi |
| Karlar | 0,9271 | <0,001 |
| Konur | 0,9410 | <0,001 |
| Samtals | 0,9435 | <0,001 |

Þar má sjá sterka jákvæða fylgni milli vísitölu neysluverðs og heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega ($r = .9435$, $p < .001$). Að sama leyti sýna niðurstöður einnig sterka jákvæða fylgni milli vísitölu neysluverðs og nýgengi meðal kvenna ($r = .9410$, $p < .001$) og karla ($r = .9271$, $p < .001$). Lítil munur er á fylgni á milli kynja og var sambandið sterkast milli vísitölu neysluverðs og heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega.

Til þess að fá betri yfirsýn á hvernig þessar breytur eru tengdar má skoða sambandið á myndrænan máta. Mynd 11 sýnir samband vísitölu neysluverðs og heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á árunum 2010 til 2023.

Mynd 11

Heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega og vísitala neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023



Hér má sjá stöðuga aukninga meðal beggja breytta. Á meðan vísitala neysluverðs sýnir stöðugan vöxt yfir áður nefnt 14 ára tímabil, þá er meira flökt á heildarnýgengi endurhæfingarlífeyrisþega. Á slíkt hið sama við þegar skoðuð voru sambönd vísitölu neysluverðs og nýgengi kvenna og karla, en eru þær að finna í viðauka.

7 Umræða

7.1 Túlkun niðurstaðna

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til sterkrar jákvæðrar fylgni milli vísitölu neysluverðs og nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á árunum 2010 til 2023. Fylgnin er sterk bæði meðal karla og kvenna, þó mælist hún aðeins hærrí hjá konum. Í fyrstu gæti það gefið vísbendingar um að sterk tengsl séu á milli aukins framfærslukostnaðar og nýgengi endurhæfingarlífeyris, en þó segir fylgnistuðulinn ekki til um hvort að orsakasamhengi sé að ræða. Því eru frekari rannsókna þörf til að útiloka að um sýndarfylgni sé að ræða. Ef verðbólga tekur að hjaðna á ný á næstu árum, eftir skarpa hækkun á undanförunum árum, mætti skoða hvernig nýgengi endurhæfingarlífeyris þróast í framhaldinu. Ef tölfræðileg fylgni sé áfram jafn sterk þegar sú er raunin myndi það gefa mjög sterkar vísbendingar um að orsakasamhengi sé til staðar.

Við samanburð á breytunum tveimur má sjá að sveiflur í nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega eru meiri en í vísitölu neysluverðs. Á mynd 9 sést að nýgengi eykst meira á tímabilinu 2018-2020 en árin áður, þrátt fyrir að breytingar á vísitölu neysluverðs á sama tímabili haldist tiltölulega stöðugar. Þetta gæti bent til þess að aukning nýgengis hafi átt rætur í öðrum þáttum en sveiflum á framfærslukostnaði á tímabilinu. Vísitala neysluverðs hækkar hins vegar hratt á árunum 2020-2023 og endurspeglar það verðbólguna sem hækkaði í COVID-19 faraldrinum. Þvert á tilgátur rannsókna dregur úr nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega á því tímabili sem verðbólgan hækkar hvað hraðast á tímabilinu, 2020-2022 en hækkar svo aftur skarpt frá ársbyrjun 2022. Líklegast hafa aðrir þættir en verðbólga haft áhrif á nýgengiþegar hún lækkaði 2020-2022. Mögulega sé sú skarpa hækkun sem kemur síðan í kjölfarið að einhverju leyti vegna uppsafnaðra umsókna sem frestuðust á tímabilinu 2020-2022.

Ekki er þó hægt að fullyrða um að sú sé raunin. Líklegra er að hið aukna nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega stafi af mörgum ólíkum þáttum. Fyrir tímabilið 2020 má ætla að kórónuveirufaraldurinn og aðgerðir stjórnvalda hafi haft áhrif á tíðni nýrra endurhæfingarlífeyrisþega. Fjöldi fólks missti vinnuna atvinnuleysi jókst til muna. Stjórnvöld kynntu hlutabótaúrræði og til að draga úr því tjóni sem uppsagnir myndu hafa og buðu í staðin fyrirtækjum að draga úr starfsemi og greiða hluta af launum starfsmanna á móti (Vinnumálastofnun, 2020). Á sama tíma dróg úr tíðni nýrra endurhæfingarlífeyrisþega. Leiða má að því líkum að úrræðið hafi því komið til staðkvæmdar fyrir endurhæfingarlífeyri hjá einhverjum. Mikið álag á heilbrigðiskerfinu á þessu tímabili gerði það líka að verkum að erfiðara gæti hafa reynst að nálgast þjónustu sem nauðsynleg er til þess að hefja umsóknarferli

um endurhæfingarlífeyri, og gæti samdrátturinn mögulega stafað af því. Einnig gætu samkomutakmarkanir hafa haft áhrif á afkastagetu endurhæfingarstöðva sem gæti hafa dregið úr getu kerfisins til að taka á móti nýliðum.

Starfsendurhæfing og VIRK hefur verið mikið í sviðsljósi samfélagsumræðu frá stofnun sjóðsins og getur sú aukna vitund, sem umræðan hefur haft í för með sér, verið önnur ástæða fyrir aukningu á nýgengi. Í ársriti VIRK frá 2022 segir 40-50% einstaklinga sem sækja um þjónustu hjá VIRK rekja heilsubrest sinn til kulnunar að einhverju leyti. Hins vegar eru einungis um 3,8% umsækjenda sem raunverulega uppfylltu skilgreiningu World Health Organization um kulnun (VIRK, 2022b). Þetta bendir til að vitund fólks um tilvist starfsendurhæfingar sé að aukast og að það upplifi að starfsendurhæfing sé farvegur þar sem það geti fengið bót meina sinna þó að fræðileg þekking á skilgreiningum kulnunar sé ekki til staðar.

7.2 Takmarkanir og tillögur að frekari rannsóknum

Þrátt fyrir að niðurstöður rannsóknarinnar varpi ljósi á samband aukins framfærslukostnaðar og endurhæfingarbóta er rannsóknin ekki án takmarkandi þátta. Gögn um nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega náðu einungis aftur til ársins 2010. Fyrir vikið er ekki hægt að fá innsýn inn í langtímasamband þeirra breyta sem teknar voru fyrir í rannsókninni. Hefðu gögn verið til staðar frá og með aldamótunum 2000 til 2023 hefði geta fengist betra yfirlit yfir þróun breytnanna og hægt að greina sambandið betur út frá sögulegu samhengi, svo sem í kringum hrunið 2008. Annar takmarkandi þáttur snýr að rannsóknaraðferðinni. Þótt Pearson fylgnistuðullinn skilgreini styrk og stefnu sambandsins á milli breytnanna þá gefur hann ekki endilega til kynna hvort að um orsakatengsl séu að ræða. Telst líklegt að aðrir undirliggjandi þættir gætu haft áhrif á niðurstöðurnar sem hér fengust.

Aukinn skilningur á samspili efnahagslegra þátta og velferðarkerfisins getur reynst mikilvægur fyrir samfélagið. Með því að kortleggja betur að hvaða leyti efnahagslegir þættir hafa áhrif á aukningu endurhæfingarlífeyrisþega væri hægt að stíga tímanlega inn í aðstæður og kynna til leiks fyrirbyggjandi úrræði öllum til hagsbóta. Í því samhengi gætu framtíðarrannsóknir stuðst við Granger orsakapróf. Með því að notfæra sér þá rannsóknaraðferð væri hægt að athuga hvort að atriði líkt og aukning á framfærslukostnaði, geti spáð fyrir um aukningu á nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega.

Heimildaskrá

- Alþýðusamband Íslands. (2020). *Íslenskur vinnumarkaður 2020: Áhrif heimsfaraldurs og mikilvægi atvinnuleysistrygginga*.
https://www.asi.is/media/316799/vinnumarkadsskyrsla-asi_2020.pdf
- Alþýðusamband Íslands. (e.d.a). *Landssamband íslenzkra verzlunarmanna*.
<https://www.asi.is/um-asi/skipulag/adildarfelog/landssamband-islenzkra-verzlunarmanna/>
- Alþýðusamband Íslands. (e.d.b). *Félög með beina aðild að ASÍ*. <https://www.asi.is/um-asi/skipulag/adildarfelog/bein-adild/>
- Alþýðusamband Íslands. (e.d.c). *Hvað er ASÍ?* <https://www.asi.is/um-asi/hlutverk-og-saga/hvad-er-asi/>
- Anna Helga Jónsdóttir. (2023). *Hvað er sýndarfylgni? Vísindavefurinn*.
<http://visindavefur.is/svar.php?id=84412>
- Bialowolski, P, Weziak-Bialowolska, D., Lee, M.T., Chen, Y., Vanderweele, T.J. og McNeely, E. (2021). The role of financial conditions for physical and mental health: Evidence from a longitudinal survey and insurance claims data. *Social Science and Medicine*, 281, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114041>
- Bland, M. (2015). *An Introduction to Medical Statistics* (4. útg.) Oxford University Press.
- BSRB. (e.d) *Um BSRB*. <https://www.bsrb.is/is/bsrb/um-bsrb>
- Carey, C., Miller, N.H. og Molitor, D. (2022). *Why does disability increase during recession? Evidence from Medicare* (Working Paper 29988). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w29988>
- Ehrenberg, Ronald G. (2012). *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy* (11. útg.). Pearson Addison Wesley.
- Embætti Landlæknis. (2024). *Hlutfall fullorðinna sem metur andlega heilsu sína sæmilega eða lélega [mælaborð]*. <https://island.is/maelaborð-lydheilsu>
- Ernst, Ekkehard, Merola, Rossana og Reljic, Jelena. (2022). *Labour market policies for inclusiveness: A literature review with a gap analysis* (Working paper tbl. 78). ILO. <https://doi.org/10.54394/SEPQ5405>

- Goetzel, R.Z., Long, S.R., Ozminkowski, R.J., Hawkins, K., Wang, S. og Lynch, W. (2004). Health, absence, disability, and presenteeism cost estimates of certain physical and mental health conditions affecting U.S employees. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 46(4), 398-411.
- Guðjónsdóttir, G. R., Kristjánsson, M., Ólafsson, Ö., Arnar, D. O., Getz, L., Sigurðsson, J. Á., Guðmundsson, S. og Valdimarsdóttir, U. (2012). Immediate surge in female visits to the cardiac emergency department following the economic collapse in Iceland: an observational study. *Emergency Medicine Journal*, 29(9), 694–698.
<https://doi.org/10.1136/emmermed-2011-200518>
- Guðmundur Ingi Guðbrandsson. (2024). *Endurskoðun örorkulífeyriskerfisins: Frumvarp birt í samráðsgátt*. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/02/16/Endurskodun-ororkulifeyriskerfisins-Frumvarp-birt-i-samradsgatt/>
- Guðný Bergþóra Tryggvadóttir, Hrafnhildur Snæfríðar og Gunnarsdóttir og Ásdís Aðalbjörg Arnalds. (2016). *Staða ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson og Þórhallur Örn Guðlaugsson. (2019). Trade union density in Iceland. *Icelandic review of politics and administration*, 15(1), 67–90.
<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.4>
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (2000). Fyrirtækjasamningar. *Visbending*, 18(7), 2.
- Gylfi Þ. Gíslason og Gylfi Magnússon. (1991) *Hagfræði*. Iðunn.
- Hagstofa Íslands. (2023). *Vinnuafli á íslenskum vinnumarkaði árið 2022*.
<https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2023/17783d31-e57c-4109-a0e8-31e7d7c0e853.pdf>
- Hagstofa Íslands. (2024a). *Atvinnuleysi var 3,4% á árinu 2023*.
<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/vinumarkadur/vinumarkadurinn-2023>
- Hagstofa Íslands. (2024b). *Mannfjöldi eftir stöðu og árum 2003 – 2023* [tafla].
<http://hagstofa.is/>
- Hagstofa Íslands. (2024c). *Hlutfall og fjöldi atvinnulausra eftir árum 2003 – 2023* [tafla].
<http://hagstofa.is/>

- Hagstofa Íslands. (2024d). *Utan vinnumarkaðar eftir meginstöðu, kyni og árum 2003 – 2023* [tafla]. <http://hagstofa.is/>
- Hagstofa Íslands. (e.d.). *Vísitala neysluverðs*. <https://hagstofa.is/utgafur/spurt-og-svarad/visitala-neysluverds/>
- Harasty, C. og Ostermeier, M. (2020). *Population ageing: Alternative measures of dependency and implications for the future of work* (Working Paper tbl. 5). ILO. <https://www.econstor.eu/handle/10419/263072>
- Heilbrigðisráðuneytið (2020). *Endurhæfing: Tillögur að endurhæfingarstefnu*. https://stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsarskrar/Endurhaefing-tillogur-ad-stefnu_Sept2020.pdf
- Hill, R., Hughes, K., Cresswell, K., Ford, K. og Bellis, M. A. (2023). *The rising cost of living and health and wellbeing in Wales: a national survey*. Public Health Wales NHS Trust og Bangor University. https://phwwhocc.co.uk/wp-content/uploads/2023/10/PHW-Cost-of-Living-report-Eng-04_10_23.pdf
- Hyclak, Thomas. (2013) *Fundamentals of Labor Economics* (2. útg.). South-Western Cengage Learning 2013.
- Ísland.is. (e.d.a). *Örorkumat*. <https://island.is/oerorkumat>
- Ísland.is. (e.d.b). *Kjarasamningar og aðilar vinnumarkaðarins*. <https://island.is/kjarasamningar-og-adilar-vinnumarkadarins>
- Ísland.is. (e.d.c.). *Stéttarfélag*. <https://island.is/stettarfelog>
- Ísland.is. (e.d.d). *Örorkulífeyrir*. <https://island.is/umsokn-og-endurmat>
- Ísland.is. (e.d.e). *Örorkustyrkur*. <https://island.is/oerorkustyrkur>
- Ísland.is. (e.d.f). *Endurhæfingarlífeyrir*. <https://island.is/umsokn-um-endurhaefingarlifeyri>
- Jónsdóttir, U. (2018). *The effect of the 2008 recession on mental well-being and employment status of people with and without mental health problems* [meistararitgerð, Háskóli Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/31857>
- Katrín Ólafsdóttir og Stefán Ólafsson. (2014). *Economy, politics and welfare in Iceland: booms, busts and challenges*. FAFO.

- Katrín Ólafsdóttir. (2008). *Er íslenskur vinnumarkaður sveigjanlegur?* Háskólinn í Reykjavík.
- Kristín Siggeirsdóttir, Ragnheiður Dóra Brynjólfsdóttir, Sæmundur Óskar Haraldsson, Emanuel Geir Guðmundsson, Jón Hjalti Brynjólfsson, Helgi Jónsson, Ómar Hjaltason og Vilmundur Guðnason. (2016). Determinants of outcome of vocational rehabilitation. *Work*, 55(3). <https://doi.org/10.3233/WOR-162436>
- Kuoppala J., Lamminpää, A. og Husman, P. (2008). Work health promotion, job well-being, and sickness absences—a systematic review and meta-analysis. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 50(11), 1216-1227. <https://doi.org/10.1097/JOM.0b013e31818dbf92>
- Lindahl, B. (2019, 15. febrúar). *The changing nature of cooperation*. Nordic Labour Journal. <http://www.nordiclbourjournal.org/artikler/editorials-2018/editorials-2019/article.2019-02-14.8971668989>
- Lög um almannatryggingar nr. 100. (2007). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007100.html>
- Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60. (2012). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012060.html>
- Lög um félagslega aðstoð nr. 99. (2007). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007099.html>
- Lög um Seðlabanka Íslands nr. 92. (2019). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019092.html>
- Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55. (1980). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1980055.html>
- Lög um vísitölu neysliverðs nr. 12. (1995). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1995012.html>
- Már Wolfgang Mixa. (2010). *Verðtrygging fjárskuldbindinga: Verðtryggðir eða óverðtryggðir vextir?* Stofnun um fjármálalæsi. <https://www.vr.is/media/2057/verdtrygging-fjarskuldbindinga.pdf>
- McLennan, V. og Ludvik, D. (2021). Early vocational rehabilitation after serious injury or illness: A systematic review. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 64(4) <https://doi.org/10.1177/0034355220962218>
- McClure, C.B. (2014). *Mental health and health behaviours following an economic collapse: The case of Iceland* [doktorsritgerð, Háskóli Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/17619>

- Newbold, P., Carlson, W. L. og Thorne, B. (2019). *Statistics for Business and Economics, Global Edition* (9. útg.). Pearson Education.
- Nordic Co-operation. (e.d.a). *Working life and the economy*.
<https://www.norden.org/en/information/working-life-and-economy>
- Nordic Health and Welfare Statistics. (2022). *Rehabilitation benefits*.
<https://nhwstat.org/welfare/disability/rehabilitation-benefits>
- Nordic Health and Welfare Statistics. (2024a). *About the Nordic welfare model*.
<https://nhwstat.org/welfare/about-nordic-welfare-model-0>
- Nordic Health and Welfare Statistics. (2024b). *Social expenditure overview*.
<https://nhwstat.org/expenditure/social-expenditure-espross/social-expenditure-overview>
- Nordic Health and Welfare Statistics. (2024c). *Social expenditure, main functions, per cent of GDP by year, function and country* [tafla]. <https://nhwstat.org/>
- Nordic Health and Welfare Statistics. (2024d). *Recipients of rehabilitation benefits per 100.000 inhabitants by year, country, sex and category* [tafla]. <https://nhwstat.org/>
- Nordic Health and Welfare Statistics. (e.d.). *Who we are*. <https://nhwstat.org/who-we-are>
- Nordics.info. (2023). *The Nordic model*. <https://nordics.info/themes/the-nordic-model>
- NOSOSCO. (2017). *Social protection in the Nordic countries 2015/2016: Scope, expenditure and financing*. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1148493/FULLTEXT02.pdf>
- ÖBÍ réttindasamtök. (2024). *Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almennatrygginga*. <https://samradapi.island.is/api/Documents/11def1a4-c9da-ee11-9bc1-005056bcce7e>
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264088856-en>
- OECD. (2024a). *Unemployment rate* [tafla]. <https://doi.org/10.1787/cbe71f42-en>
- OECD. (2024b). *Labour force participation rate* [tafla]. <https://doi.org/10.1787/8a801325-en>
- OECD. (e.d.). *Health and work*. <https://www.oecd.org/els/emp/health-and-work.htm>

- Ólafur Ó. Guðmundsson, Guðmundur Hjaltalín, Haukur Eggertsson og Þóra Jónsdóttir. (2021). Sjúkdómsgreiningar, endurhæfing og þróun örorku 2000-2019. *Læknablaðið* 107(12). <https://doi.org/10.17992/ibl.2021.12.664>
- Parkin, M. (2009). *Economics* (9. útg.). Pearson College Div.
- Ríkisendurskoðun. (2020). *Vinnumarkaðsaðgerðir á tímum kórónuveiru: Covid-skýrsla nr. 2*. <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2020-Vinnumarkadsadgerdir-covid-skyrsla-2.pdf>
- Ríkissáttasemjari. (e.d.). *Samsetning vinnumarkaðar*. <https://rikissattasemjari.is/fraedsla/samsetning-vinnumarkadar/>
- Samtök atvinnulífsins. (e.d.). *Aðild að Samtökum atvinnulífsins*. <https://www.sa.is/adild>
- Schober, P., Boer, C. og Schwarte, L. A. (2018). Correlation Coefficients: Appropriate Use and Interpretation. *Anesthesia & Analgesia*, 126(5), 1763–1768. <https://doi.org/10.1213/ANE.0000000000002864>
- Seðlabanki Íslands. (2024a). *Verðbólga – 12 mánaða breyting (%)* [línurit]. <https://gagnabanki.is>
- Seðlabanki Íslands. (2024b). *Meginvextir SÍ*. <https://www.sedlabanki.is/annad-efni/meginvextir-si/>
- Seðlabanki Íslands. (e.d.a). *Verðbólga*. <https://www.sedlabanki.is/peningastefna/verdbolgumarkmid/verdbolga/>
- Seðlabanki Íslands. (e.d.b). *Verðból gumarkmið*. <https://www.sedlabanki.is/peningastefna/verdbolgumarkmid/>
- Seðlabanki Íslands. (e.d.c). *Um Seðlabanka Íslands*. <https://www.sedlabanki.is/um-sedlabankann/sedlabanki-islands/>
- Sigurður Thorlacius, Gunnar Kr. Guðmundsson og Friðrik H. Jónsson. (2002). Starfshæfni eftir starfsendurhæfingu á vegum Tryggingastofnunar ríkisins. *Læknablaðið*, 88(5), 407-411. <https://www.laeknabladid.is/2002/5/fraedigreinar/nr/116>
- Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson. (2004). Tengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku á Íslandi 1992-2003. *Læknablaðið*, 90(12), 833-836. <https://www.laeknabladid.is/2004/12/nr/1769>

Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson, Halldór Baldursson og Haraldur Jóhannsson.

(2004). Endurhæfing eða örorkulífeyrir? *Læknablaðið*, 90(10).

<https://www.laeknabladid.is/2004/10/nr/1693>

Sigurður Thorlacius. (1999). Breytt fyrirkomulag örorkumats á Íslandi og starfræn

endurhæfing á vegum Tryggingastofnun ríkisins. *Læknablaðið*, 85(5), 481-483.

Stefanie Stantcheva. (2024). *Why do we dislike inflation?* (Working paper nr. 32300).

National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w32300>

STHDA. (e.d.). *Correlation test between two variables in R.*

<http://www.sthda.com/english/wiki/correlation-test-between-two-variables-in-r>

Stjórnarráð Íslands. (2022). *Staðreyndir um velferðarmál*. [https://www.stjornarradid.is/efst-a-](https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/07/06/Stadreyndir-um-velferdarmal-/)

[baugi/frettir/stok-frett/2022/07/06/Stadreyndir-um-velferdarmal-/](https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/07/06/Stadreyndir-um-velferdarmal-/)

Stjórnarráð Íslands. (2024). *Stefna í fjármálum hins opinbera*.

[https://www.stjornarradid.is/fjarmalaaetlun-2025-](https://www.stjornarradid.is/fjarmalaaetlun-2025-2029/greinargerd/kafli/?itemid=920dc5a5-f29a-11ee-b883-005056bcde1f)

[2029/greinargerd/kafli/?itemid=920dc5a5-f29a-11ee-b883-005056bcde1f](https://www.stjornarradid.is/fjarmalaaetlun-2025-2029/greinargerd/kafli/?itemid=920dc5a5-f29a-11ee-b883-005056bcde1f)

Stjórnarráð Íslands. (2024). *Tölfræði og útgefð efni*.

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/tolfraedi-og-utgefud-efni/>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.a). *Almannatryggingar og lífeyrir*.

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/almannatryggingar-og-lifeyrir/>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.b). *Almannatryggingar*.

[https://www.stjornarradid.is/verkefni/almannatryggingar-og-](https://www.stjornarradid.is/verkefni/almannatryggingar-og-lifeyrir/almannatryggingar/)

[lifeyrir/almannatryggingar/](https://www.stjornarradid.is/verkefni/almannatryggingar-og-lifeyrir/almannatryggingar/)

Sumarliði R. Ísleifsson. (2013). *Saga Alþýðusambands Íslands*. Forlagið.

Talnakönnun hf. (2024). *Hagnaður af starfsemi VIRK: Útreikningur miðað við árið 2023*.

<https://www.virk.is/static/files/2024/hagnadur-af-endurhaefingu-i-arslok-2023.pdf>

Thorlacius, S. og Olafsson, S. (2012). From unemployment to disability? Relationship

between unemployment rate and new disability pensions in Iceland 1992-2007. *The European Journal of Public Health*, 22(1), 96–101.

<https://doi.org/10.1093/eurpub/ckq186>

Tómas Zoëga. (2007). Af hverju fjölgar öryrkjum með geðraskanir? *Læknablaðið*, 93(1), 7.

<https://www.laeknabladid.is/2007/01/nr/2646>

Tryggingastofnun ríkisins. (2023). *Ársskýrsla 2022*.

<https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/6tFGinbRPXzjBXIEus9sum/89b83fa580bfcf6484b41e69d61171b9/arsskyrslatr2022.pdf>

Tryggingastofnun ríkisins. (2024). *Tryggingavísar* [gagnasett]. <http://hagstofa.is/>

United Nations. (2017). *Fulfilling the promise of globalization: advancing sustainable development in an interconnected world*.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/249/17/pdf/n1724917.pdf?token=UblFAVZB0OvrqQQfiG&fe=true>

Varða - Rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins. (2023). *Staða fatlaðs fólks á Íslandi:*

Niðurstöður spurningakönnunar meðal fólks með örorkumat, endurhæfingarlífeyri eða örorkustyrk.

https://www.rannvinn.is/_files/ugd/61b738_7fd8a5d39b6a4f658cb9c14cd87d2c82.pdf

Velferðarráðuneytið. (2015). *Fjölskyldur sem misstu húsnæði sitt á nauðungarsölu á*

Suðurnesjum 2008-2011. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Sudurnes_2008-2011_naudungarsolur_mai2015.pdf

Vigdís Jónsdóttir. (2024a). *Gerum betur – saman*. VIRK Starfsendurhæfingarsjóður.

<https://www.virk.is/is/um-virk/upplýsingar/frettir/gerum-betur-saman>

Vigdís Jónsdóttir. (2024b). *Umsögn frá VIRK Starfsendurhæfingarsjóði vegna frumvarps um endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu*. VIRK Starfsendurhæfingarsjóður.

<https://samradapi.island.is/api/Documents/dd75fe45-cad4-ee11-9bc1-005056bce7e>

Vinnumálastofnun. (2020). *Ársskýrsla 2020*. [https://vinnumalastofnun.is/um-](https://vinnumalastofnun.is/um-okkur/arsskyrslur/arsskyrsla-2020)

[okkur/arsskyrslur/arsskyrsla-2020](https://vinnumalastofnun.is/um-okkur/arsskyrslur/arsskyrsla-2020)

VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (2015). *Þverfagleg matsteymi*. [https://www.virk.is/is/um-](https://www.virk.is/is/um-virk/upplýsingar/frettir/thverfagleg-matsteymi)

[virk/upplýsingar/frettir/thverfagleg-matsteymi](https://www.virk.is/is/um-virk/upplýsingar/frettir/thverfagleg-matsteymi)

VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (2022a). *Samningur um þjónustu á sviði*

starfsendurhæfingar milli VIRK Starfsendurhæfingarsjóðs og heilbrigðisstarfsmanna.

<https://www.virk.is/static/files/2022/samningur-vid-heilbrigdisstarfsmenn-2022.pdf>

VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (2022b). *Ársrit um starfsendurhæfingu 2022*.

https://www.virk.is/static/files/2024/virk-arsrit_2024_net.pdf

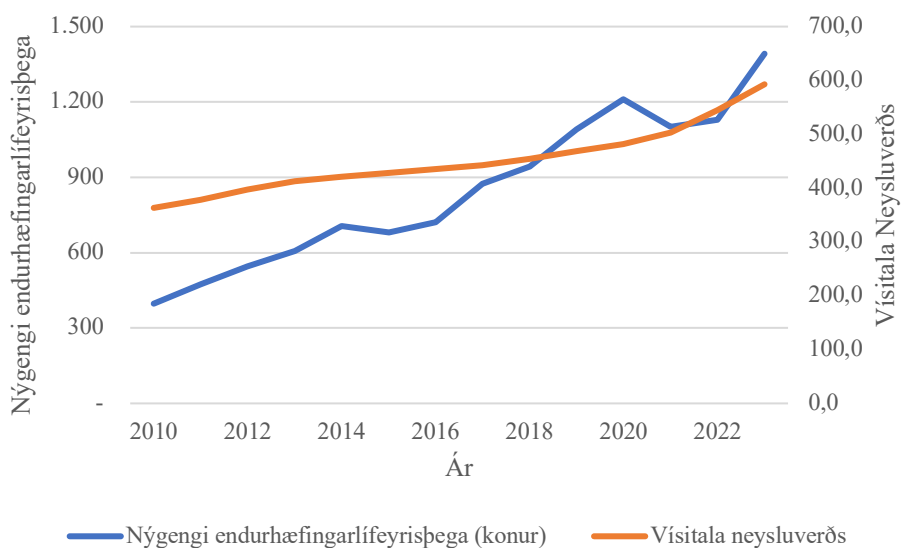
- VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (2024). *Ársrit um starfsendurhæfingu 2024*.
https://www.virk.is/static/files/2024/virk-arsrit_2024_net.pdf
- VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (e.d.a). *Starfsendurhæfing VIRK*.
<https://www.virk.is/is/einstaklingar/starfsendurhaefing>
- VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (e.d.b). *Saga VIRK*. <https://www.virk.is/is/um-virk/upplýsingar/saga-virk>
- VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (e.d.c). *Starfsendurhæfingarferillinn*.
<https://www.virk.is/is/ferlid>
- VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (e.d.d) *Laun og bætur*.
<https://www.virk.is/is/ferlid/urraedi-og-eftirfylgni/laun-og-baetur#slysa-og-danarbaetur>
- VIRK Starfsendurhæfingarsjóður. (e.d.e). *Aðkoma ráðgjafa VIRK að gerð endurhæfingaráætlana í tengslum við endurhæfingarlífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins*. <https://www.virk.is/static/files/adkoma-radgjafa-virk-ad-gerd-eha.pdf>
- Waddel, G., Burton, A.K. og Kendall, N.A.S. (2008). *Vocational Rehabilitation: What Works, for Whom, and When?* Stationery Office.
- Woods Jr., T.E. (2009). *Meltdown: A free-market look at why the stock market collapsed, the economy tanked, and government bailouts will make things worse*. Regnery publishing.
- World Economic Forum. (2023). *Future of Jobs Report*.
https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf
- World Health Organization. (2022a). *Mental disorders*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders>
- World Health Organization. (2022b). *Musculoskeletal health*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/musculoskeletal-conditions>
- Bingskjal 1290. (2023-2024). Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga. *Alþingistiðindi A-deild, 154*.
<https://www.althingi.is/altext/154/s/1290.html>

Þróstur Olaf Sigurjónsson, David Schwartzkopf og Auður Arna Arnardóttir. (2011).
*Viðbrögð tengslanets við gagnrýni á fjármálastöðugleika Íslands. Stjórnmal og
stjórnsýsla*, 7(1), 163-186. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2011.7.1.9>

Viðauki: Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega eftir kyni og vísitala neysluverðs

Mynd 12

Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega (konur) og vísitala neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023



Mynd 13

Nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega (karlar) og vísitala neysluverðs fyrir tímabilið 2010 til 2023

