

Starfsgetumat – reynslan í öðrum ríkjum

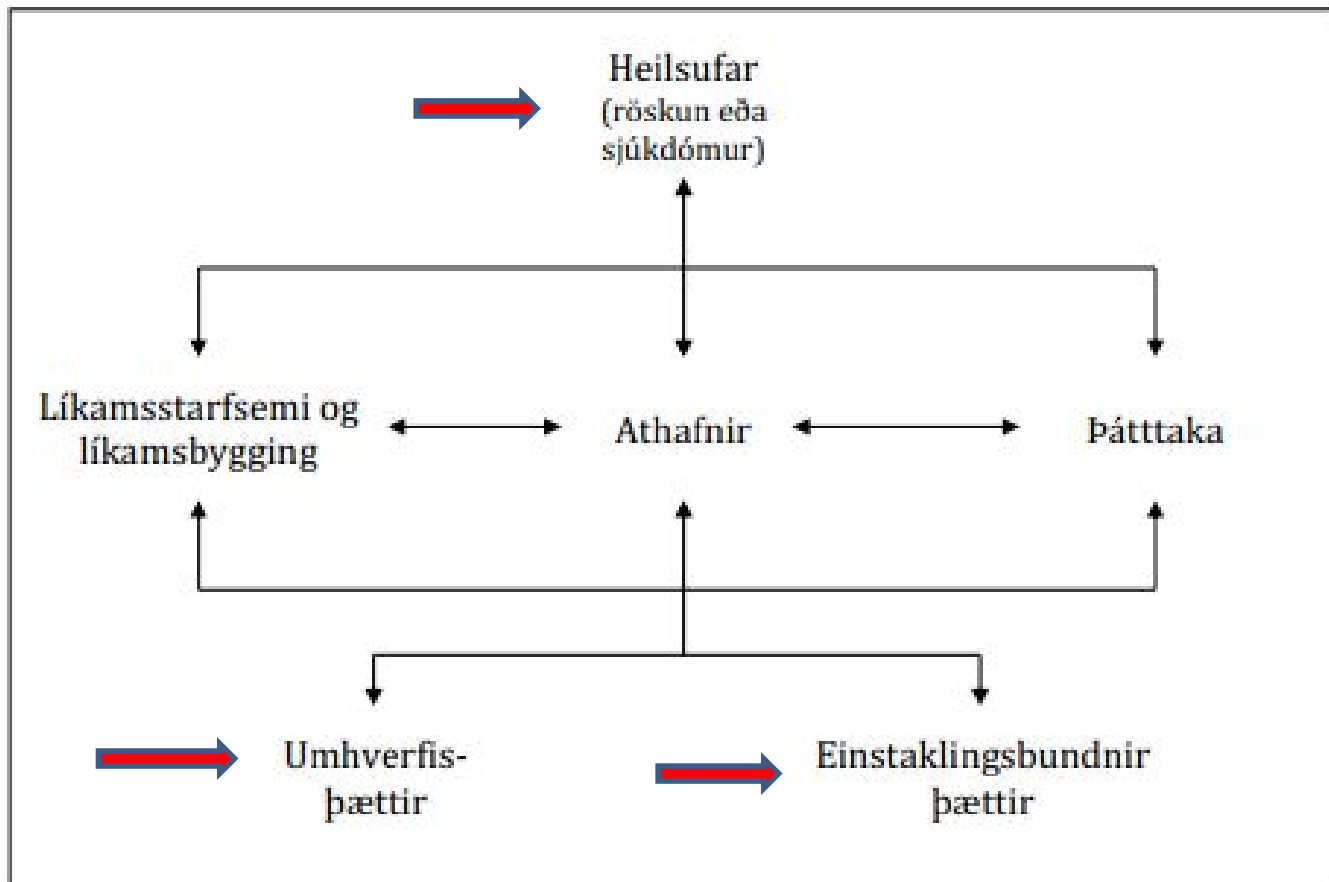
Eiríkur Smith

Starfsgetumat: Staða og næstu skref –
Umræðufundur VIRK og ÖBÍ
Grand Hótel - 4. október 2017

Efni

- Skilgreiningar
 - Hvað er fötlun og hvaða skilningur er sagður liggja til grundvallar stafsgetumati
- Tilurð starfsgetumatskerfa
 - Af hverju erum við núna að tala um starfsgetu og hvað styður breytingarnar
- Reynsla annarra ríkja
 - Hvað er starfsgetumat, hvernig er það unnið og hvaða áhyggjur eru tengdar því
- Hvað mælir með innleiðingu starfsgetumatskerfis á Íslandi

Skilgreiningar ICF og lífsálfræðilega líkanið



Skilgreiningar

Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks

- Íslenska ríkið hefur skuldbundið sig að fylgja eftirfarandi skilgreiningu í sinni löggjöf:

„Til fatlaðs fólks teljast þeir sem eru líkamlega, andlega eða vitsmunalega skertir eða sem hafa skerta skynjun til frambúðar sem kann, þegar víxlverkun verður milli þessara þátta og tálma af ýmsu tagi, að koma í veg fyrir fulla og virka þáttöku þeirra í samfélaginu á jafnréttisgrundvelli.“

(2. mgr. 1. gr.)

Af hverju starfsgeta en ekki aðeins örorka

- Samfélagslegir og pólitískir þættir
 - The operation of a disability benefit scheme [presently] differs drastically from that of an unemployment benefit scheme, with strict participation requirements in the latter but not in the former. This difference is justified for people who are unable to work but **not for the much larger number of those who have partial work capacity...** [Instead,] **benefit payments should be linked to the willingness of the beneficiary to co-operate with the responsible authority** and engage in employability-enhancing and, where appropriate, job-search activities. (OECD, 2010)
 - Efnahags- og framfarastofnunin hefur verið gagnrýnd fyrir að halda uppi „high level discussion“ um starfsgetukerfi en „presents no direct evidence on its impacts“.
- Fræðifólk í enskumælandi ríkjum rekja þróunina aftur til 10. áratugar tuttugustu aldar og aukinna áhrifa nýfrjálshyggju á stefnumótun og stjórnslu.

Af hverju starfsgeta en ekki aðeins örorka

- Norrænt fræðifólk hefur greint þróunina sem færslu frá því að tryggja einstaklingum fjárhagslegt öryggi og réttindi vegna fötlunar til þess að ríki geri kröfur um að borgarar þeirrar eigi að vera á vinnumarkaði ef þeir geta
 - ... ef þú hefur starfsgetu er það skylda þín að vinna
- (Skert) starfsgeta er kerfislegt hugtak sem er notað til að aðgreina atvinnulaust fólk með skerðingu frá ófötlðu atvinnulausu fólki
 - Fólk sem er metið með það skerta starfsgetu til langframa eða frambúðar að það eigi litla möguleika á atvinnu er enn skilgreint sem öryrkjar og fær oft örlítið hærri lífeyrisgreiðslur

Hvað styður þessar breytingar

- Stutta svarið er... afskaplega lítið frá fötlunarfræðilegu sjónarhorni
 - Lítið til af áreiðanlegum gögnum um þann lærdóm sem má draga frá öðrum ríkjum
 - Engar empirískar rannsóknir til um áhrif og árangur þessara aðgerða
 - Lítil sjáanlegur árangur á aukinni atvinnuþátttöku fatlaðs fólks, bættu aðgengi, aukinni virkni, bættum lífskjörum eða minni félagslegri einangrun
 - Í raun getur ekkert ríki sýnt fram á að aðgerðir sínar hafi skilað árangri
 - Bretland sker sig frá, því þar má finna rannsóknir og opinberar úttektir áhrif breytinganna þar í landi, sem eru gagnrýnar á framkvæmdina þar
 - Sumt vill þó meina að „it is the underlying justificatory model that requires change“.
 - Grundvallaðar á nýsköpun (policy innovation) sem gerir minni kröfur til rannsókna og heildstæðrar upplýsingaöflunar við þróun og framkvæmd stefnumótunar
 - Og þeim er viðhaldið með takmarkaðri upplýsingaöflun
 - Stjórnvöld og stofnanir eins og OECD styðjast einna helst við:
 - A) Niðurstöður á mismunandi prófum til að meta möguleika fólks til að halda vinnu, komast aftur í vinnu eða fá starf.
 - B) Tölfræði um hversu mikið af fólki er á örorkulífeyri og útgjöld hins opinbera í því efni, oft í alþjóðlegu samhengi eða miðað við þróun.

Hvað styður breytingarnar

- Breytingarnar eru sagðar byggjast á „political argument“ og styðjast í því efni meira við goðsagnir og hálf sannleik til að skapa réttmæti fyrir aðgerðum
 - Þátttaka á vinnumarkaði er sagður lykillinn að samfélagsþátttöku
 - Rannsóknir styðja ekki þá skoðun – getur reynst „counterproductive“
 - Virkni gjarnan smættuð niður í virkni tengdri vinnumarkaði
 - Fólk á stundum bara á að vera ánægt „að fara eitthvað út“, í stað þess að fá starf í samræmi við menntun, starfsreynslu og áhuga, eða við „styrkleikan“
 - Hefur nært skaðandi orðræðu um „bótasvik“ og ásakanir gegn fötluðu fólki
 - Sagt er að það þurfi að einblína frekar á styrkleika fólks en veikleika
 - Slík orðræða getur tekið á sig ableískar myndir – örorka gerð að einhverjum illu
 - Byggist oft á normatívum hugmyndum og ofnotkun á jákvæðri sálfræði
 - Stephen Hawking rökvillan
 - Mikil fjölgun (ungra) öryrkja
 - Um það er verulega deilt

Upplýsingar

- Hvaða upplýsingar eru notaðar til stuðnings aðgerðunum
 - Megináherslan á tölur um fjölda fólks á örorkubótum
 - Hefur leitt til ýmiskonar rangtúlkunar, því fólk getur enn verið á félagslegum bótum annars staðar í kerfinu
- Hvaða upplýsingar eru ekki notaðar
 - Upplýsingar sem snúa að áhrifum aðgerðanna á líf fatlaðs fólks
 - Svo sem tölur um atvinnuþátttöku, áhrif á lífskjör og heilsu, áhrif á samfélagsþátttöku og einangrun fólks, áhrif á fjárhagslegt öryggi og fjölskyldur, og aðgengi að heilbrigðisþjónustu og félagslegri aðstoð.
 - Mikill skortur á eigindlegum gögnum
- Siðfræði upplýsinga og þekkingarfræði (valdið til að ákveða hvaða upplýsingar eru notaðar)
 - Skýrt kveðið á um það í 4.gr. Samnings SP að fatlað fólk hafi beina þátttöku í stefnumótandi ákvörðunum sem beinast að lífi þeirra
 - 31. grein Samnings kveður jafnframt á um skuldbindingar ríkja „til þess að safna viðeigandi upplýsingum, þ.m.t. hagtölur og rannsóknargögn, sem gera þeim kleift að móta og framfylgja stefnu.“

Hvað er starfsgetumat

- Í raun og veru er ekki um neitt ákveðið mat eða matsferli að ræða sem ólík ríki hafa tekið upp, heldur ólíkar aðferðir meðal ólíkra kerfa til að ákveða hvort fólk sé fært um að vinna eða ekki
 - Mat á því hver eiga að fara í virka atvinnuleit eða endurhæfingu
 - þ.e. hver eru með (skerta) starfsgetu
- Leggur meginþungann á einn afmarkaðan þátt – endurhæfingu á færni til að stuðla að eða efla virkni á atvinnumarkaði
 - Aðrir mikilvægir þættir verða gjarnan undir, því þeir velta oft á öðrum þáttum og þátttöku annarra aðila
- Og, líkt og með fólk á atvinnuleysisbótum, þá eru greiðslur til fólks sem er metið með starfsgetu gjarnan skilyrtar... fólk þarf að sýna að það sé í virkri atvinnuleit eða endurhæfingu til að viðhalda bótarétti.
 - Algengt er starfsgetubætur séu því hafðar lægri en örorkulífeyrir

Hvernig er starfsgetumat unnið

- Mismunandi háttur þar á
 - Í Bretlandi er það nánast algerlega „læknisfræðilegt“, þ.e. eingöngu byggt á færni einstaklingsins út frá upplýsingum um heilsufar
 - Fáir einstaklingar undir 15 stig á færnismati er hann álitinn „fit to work“
 - Víðast annars staðar eru félagslegir þættir einnig lagðir til grundvallar og er þá oftast um að ræða einstaklingsbundna félagslega þætti sem vinnumarkaðurinn lítur til og metur, atriði á borð við menntun og starfsreynslu
 - Tvær manneskjur með sömu líkamlegu skerðinguna en ólíka menntun og starfsreynslu kunna að vera metin með ólíka starfsgetu
 - Minna er litið til atriða sem tengjast vinnumarkaðnum og umhverfislegum þáttum, s.s staðbundin áhrif á framboði
 - Undantekningarnar eru Holland og Bandaríkin. Þar eru til gagnagrunnar af störfum sem eru í boði (real-world-assessment)
- Flókin uppbygging einkennir öll kerfin

Áhyggjur tengdar mati á starfsgetu

- Réttmæti
 - Er í raun verið að meta starfsgetu með tilliti til fötlunar?
 - Er verið að meta þætti sem auka/auðvelda þátttöku/aðgengi fólks að vinnumarkaði?
 - Er réttmætt að leggja aðeins áherslu á að einstaklingurinn aðlagi sig að vinnumarkaðnum og jafnvel skilyrða það, án þess sömu kröfur og skyldur séu lagðar á vinnumarkaðinn?
 - Er réttmætt að láta fatlað fólk búa tímabundið við óvissu og óöryggi varðandi fjárhagslega afkomu á meðan það bíður niðurstöðu um örorku. Er réttmætt að örorka sé „safe space“ fyrir fatlað fólk en ekki tímabilið fram að því.
- Áreiðanleiki
 - Hátt kæruhlutfall og hátt hlutfall úrskurða sem snúa við fyrri ákvörðun.
 - Ekkert ríki hefur getað sýnt fram árangur af aðgerðum sínum.
- Alhæfanleiki
 - Fræðilega ómögulegt
 - Kröfum um jafnræði og réttaröryggi - að eitt sé látið ganga yfir alla – er hægt að ná með því að staðla matið og ferlið (hefur samt reynst flókið í framkvæmd)

Er þörf á starfsgetumati á Íslandi?

- Litlar vísbendingar um að nógildandi kerfi sé á einhvern hátt lakara en annars staðar
- Litlar vísbendingar um að breytingarnar hafi ávinning í för með sér fyrir fatlað fólk og öryrkja
- Höfum þegar tekið fjöldamargt úr starfsgetukerfum, s.s. Vinnusamninga öryrkja, Virk, Virkjum hæfileikanna
 - Óljóst hvað starfsgetumat á að bæta, hlutverk þess er fyrst og fremst tengt bótaflokki sem er ekki til hér
 - Óljóst hvernig á að vinna það og til hvaða aðgerða eigi að grípa
 - Óljóst hvaða þýðingu það hefur þar sem ekkert bann er lagt við mismun á vinnumarkaði á grundvelli fötlunar, atvinnuréttindi fólks eru ótryggð, aðgengi fólks að menntun og heilbrigðisþjónustu er takmarkað, NPA er ekki lögfest né viðeigandi aðlögun o.s.frv..
 - Meiri þörf á innleiða Samning SP og vinna gegn ableisma... sem sýnt er að hefur ábata fyrir fatlað fólk og samfélagið.
 - Mikilvægt að það sé sátt meðal hreyfinga fatlaðs fólks um þau skref sem verða stigin.