

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 7. apríl sl. fjallað um málið. Í áætluninni er byggt á því að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2018–2022, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022 og skilyrðum hennar. Í áætluninni eru sett markmið fyrir öll málefnasvið og með því er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að nefndin fjallaði um eftirfarandi málefnasvið: 23 Sjúkrahúsjónusta, 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta, 26 Lyf og lækningavörur, 27 Örorka og málefni fatlaðs fólks, 28 Málefni aldraðra, 29 Fjölskyldumál, 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi, 31 Húsnæðisstuðningur, 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.

Við umfjöllun málsins fékk nefndin á sinn fund Óttar Proppé heilbrigðisráðherra, Þorstein Víglundsson félags- og jafnréttismálaráðherra, Ágúst Þór Sigurðsson, Dagnýju Brynjólfsdóttur, Hönnu Sigríði Gunnsteinsdóttur, Ellý Öldu Þorsteinsdóttur, Elsu B. Friðfinnsdóttur, Guðrúnu Sigurjónsdóttur, Hlyn Hreinsson, Margréti Björnsdóttur, Ólaf Darra Andrason, Sigríði Jónsdóttur, Sigrúnu Arnarsdóttur og Vilborgu Ingólfssdóttur frá velferðarráðuneytinu, Steingrím Ara Arason og Ingibjörgu K. Þorsteinsdóttur frá Sjúkratryggingum Íslands, Guðjón Bragason og Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Agnesi Sif Andrésdóttur og Jón Viðar Pálmason frá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Mariu Heimisdóttur og Ólaf Baldursson frá Landspítalanum, Ellen Calmon og Sigríði Hönnu Ingólfssdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Önnu Gunnhildi Ólafsdóttur frá Geðhjálp, Jónas Guðmundsson og Svanhvíti Jakobsdóttur frá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Lilju Stefánsdóttur og Ófeig Þorkelsson frá Landssamtökum heilbrigðisstofnana, Árna Múla Jónasson frá Þroskahjálp, Sigurð Jónsson frá Landssambandi eldri borgara, Önnu Guðmundu Ingvarsdóttur, Hermann Jónasson og Rut Hreinsdóttur frá Íbúðalánasjóði og Gissur Pétursson frá Vinnumálastofnun. Bjarni Smári Jónasson, Ragnheiður Halldórsdóttir, Sólveig Tryggvadóttir og Sigurður Sigurðsson frá Sjúkrahúsinu á Akureyri voru á símafundi.

Almennt um fjármálaáætlun og aðkomu fastanefnda.

Meiri hlutinn styður markmið fjármálaáætlunar.

Stærstu útgjaldaliðir ríkissjóðs fara til velferðarmála og því er ljóst að málefnasvið velferðarnefndar eru gríðarlega stór og viðamikil. Í ljósi skamms frests fastanefnda þingsins til þess að skila umsögn um málið til fjárlaganefndar hafði nefndin ekki kost á að kafa djúpt ofan í hvert málefnasvið fyrir sig. Nefndin lagði engu að síður áherslu á nokkra þætti og endurspeglar umsögn þessi það. Meiri hlutinn vill því koma því á framfæri að æskilegt er að í framtíðinni komi fjármálaáætlun mun fyrr fram og að jafnvel verði kveðið á um að hún

komi fram eigi síðar en 1. mars ár hvert. Þá hefðu fastanefndir kost á lengri umsagnartíma og fengju tækifæri til ítarlegri umfjöllunar um fjármálaáætlunina.

Fyrir nefndinni kom einkum fram gagnrýni á skýrleika og framsetningu áætlunarinnar. Meiri hlutinn tekur undir þá gagnrýni og telur að þar megi bæta úr og að sérstaklega þurfi að skilgreina betur fjárhæðir fyrir hvert málefnasvið. Ekki er ljóst hvaða fjárhæðir munu fara í hvaða verkefni og telur meiri hlutinn mikilvægt að fjárlaganefnd rýni betur í tölur og hvort þær aðgerðir sem eru settar fram í fjármálaáætlun séu framkvæmanlegar. Þá telur meiri hlutinn æskilegt að betur verði sundurliðað í fjármálaáætlun rekstrarkostnaður annars vegar og kostnaður við einstakar fjárfestingar á tilteknu málefnasviði hins vegar.

Þrátt fyrir framangreindar athugasemdir leggur meiri hlutinn áherslu á að hann hefur skilning á því að hér er verið að móta stefnu í málaflokkum en ekki að fara ofan í hvert málefnasvið fyrir sig og ákveða nákvæm útgjöld. Þegar kemur að fjárlagagerð að hausti verður farið ítarlegar ofan í tölur og hver málefnaflokkur rýndur sérstaklega með tilliti til þess.

Áherslur velferðarnefndar.

Meiri hlutinn lýsir yfir ánægju með þá aukningu útgjalda til velferðarmála sem gert er ráð fyrir á tímabilinu. Að mati meiri hlutans er sérstaklega mikilvægt að mörkuð verði heildstæð framtíðarsýn í heilbrigðisþjónustu á Íslandi. Margir þættir spila þar saman sem munu hafa jákvæð áhrif á útgjöld til heilbrigðismála, einkum á málefnasvið 23 Sjúkrahúsþjónusta, 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta, 26 Lyf og lækningavörur og 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála. Lækkun greiðsluþátttöku sjúklinga, lýðheilsustefna, geðheilbrigðisstefna og forvarnir ásamt fleiru spilar saman og hefur áhrif hvert á annað. Meiri hlutinn leggur einnig áherslu á að lýðheilsa, forvarnir og eftirlit munu hafa gríðarlega jákvæð áhrif á málefnasvið er varða heilbrigðisþjónustu en saknar þó frekari sundurliðunar til þessara málaflokka. Hvetur meiri hlutinn fjárlaganefnd því til að skoða það og kanna hvort unnt sé að sundurliða nánar hvaða fjárhæðir fara til þessara mála.

23 Sjúkrahúsþjónusta.

Málefnasvið 23 skiptist í þrjú málaflokka sem eru sérhæfð sjúkrahúsþjónusta, almenn sjúkrahúsþjónusta og erlend sjúkrahúsþjónusta. Nefndin skoðaði sérstaklega málaflokkinn sérhæfð sjúkrahúsþjónusta sem veitt er af Landspítalanum og Sjúkrahúsinu á Akureyri.

Meiri hlutinn er almennt ánægður með þær áherslur og markmið sem sett eru fram í tengslum við málefnasviðið sjúkrahúsþjónustu. Meiri hlutinn fagnar þeim meginmarkmiðum og aðgerðum sem hafa verið sett fram og telur þau vel skilgreind og framkvæmanleg.

Meiri hlutinn bendir á að gert er ráð fyrir 16 milljarða kr. hækkun í málaflokkinn á tímabilinu sem er til bóta. Vissulega fer stór hluti þessarar hækkunar í uppbyggingu nýs Landspítala en meiri hlutinn fagnar þessari mikilvægu og þörfu hækkun fjárframlaga til málaflokksins. Engu að síður telur meiri hlutinn að skýra þurfi betur sundurliðun á milli rekstrarkostnaðar annars vegar og kostnaðar við einstakar fjárfestingar á tilteknum málefnasviðum hins vegar. Nefndin kallaði eftir slíkri sundurliðun og mælir með að fjárlaganefnd kafi sérstaklega ofan í þá sundurliðun og nýti hana við fjárlagagerð að hausti.

Á opnum fundi velferðarnefndar með Landspítalanum 28. apríl sl. komu fram sjónarmið um þörfina á skýrari verkefnaskiptingu innan heilbrigðiskerfisins. Í fjármálaáætlun eru málefnasviðin vel skilgreind en ekki er ekki nægjanlega vel skilgreint hver ber ábyrgð á hvaða verkefni fyrir sig. Ekki er ljóst hver ber ábyrgð á framkvæmd og utanumhaldi á fjárhag spítalans og öðrum verkefnum. Að mati meiri hlutans þarf fjárlaganefnd því að kafa betur ofan í verkefnaskiptingu spítalans og skilgreina hana betur.

Á framangreindum fundi með Landspítalanum komu jafnframt fram athugasemdir um að við samanburð heilbrigðisþjónustu á Íslandi og heilbrigðisþjónustu annars staðar á Norðurlöndum hafi fjármálaráðuneytið notað gögn frá OECD sem byggjast á ríkisreikningum landanna. Þá kom fram að almennt sé notaður svokallaður SHA-staðall (e. System of Health Accounts) sem komi fram í skýrslum OECD, Health at a Glance. Meiri hlutinn telur ekki ljóst hvers vegna fyrrnefnd gögn voru notuð til samanburðarins í stað hinna síðarnefndu og beinir því til fjárlaganefndar að skoða það sérstaklega. Meiri hlutinn treystir því að fjárlaganefnd geti komist að viðunandi niðurstöðu um hvaða gögn skuli nota við slíkan samanburð.

Í McKinsey-skýrslunni frá september 2016 er á bls. 9 fjallað um svokölluð greiningartengd hópgildi (e. diagnosis-related group) sem eru notuð til að mæla umfang veittrar heilbrigðisþjónustu. Meiri hluti nefndarinnar leggur áherslu á að Landspítalinn fari eftir þeim tillögum og leiðbeiningum sem fram koma í McKinsey-skýrslunni með tilliti til hagkvæmari nýtingar á almannafé. Mikilvægt er að fé sem rennur til Landspítala sé nýtt á sem hagkvæmastan hátt og því telur meiri hlutinn mikilvægt að slík hagkvæmni sé höfð í huga við rekstur og fjárfestingar spítalans.

Á framangreindum fundi með Landspítalanum kom einnig fram að launakostnaður sé um 70% af rekstrarkostnaði spítalans og að meiri hluti þess komi til vegna yfirvinnu sem sé komin til vegna manneklu. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að unnið verði að áætlun um mönnun innan spítalans til að tryggja hagkvæmari rekstur. Líkt og fram kemur í 1. kafla McKinsey-skýrslunnar um áætlanagerð og afköst er þörf á virkari stjórnun afkasta kerfisins jafnframt því að skýra betur forgangsverkefni Landspítalans. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir í skýrslunni.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.

Starfsemi málefnasviðsins skiptist í fjóra málefnaflokkka, þ.e. heilsugæslu, sérfræðiþjónustu og hjúkrun, sjúkrahjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun og að lokum sjúkraflutninga.

Meiri hlutinn telur markmið málefnasviðsins vel skilgreind og útfærð og að ljóst sé af framtíðarsýn hvernig málin muni þróast á tímabilinu. Meiri hlutinn fagnar þeim auknu fjárframlögum sem gert er ráð fyrir í málaflokkinn en á tímabilinu er gert ráð fyrir 27,5% hækkun útgjalda.

Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi eflingar heilsugæslunnar sem mun hafa gríðarleg áhrif á málefnasvið 23. Efling heilsugæslunnar mun í heild sinni draga úr álagi og kostnaði Landspítalans og í því hlýtur að felast mikill þjóðhagsávinningur. Hið nýja greiðsluþátttökukerfi, sem tók gildi 1. maí sl., er einnig stór hluti af því að styðja við áframhaldandi eflingu heilsugæslunnar og þar með þjónustu við sjúklinga. Þá er ljóst að lýðheilsa, forvarnir og eftirlit munu einnig hafa mikil áhrif á verkefni innan þessa málefnasviðs og því telur meiri hlutinn mikilvægt að þeir þættir verði eflir. Í nýútgefinni skýrslu ríkisendurskoðunar um Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins koma fram ábendingar á bls. 5 og 6 til Heilsugæslunnar um hvernig bæta megi reksturinn og nýta betur þá fjármuni sem fara til hennar. Meiri hlutinn beinir því til fjárlaganefndar að hún taki þessa skýrslu til gagnerrar skoðunar til að greina hvar innan heilsugæslunnar fénu sé best varið.

Engu að síður lýsir meiri hlutinn yfir áhyggjum af því að þarfagreining virðist ekki hafa átt sér stað við mótun verkefna innan þessa málefnasviðs. Engar tölulegar upplýsingar virðast liggja að baki aðgerðum á málefnasviðinu þrátt fyrir að ljóst sé að þær þurfi að fjármagna á einhvern hátt. Leggur meiri hlutinn því áherslu á að slík þarfagreining fari fram.

Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að unnin verði heildstæð stefna varðandi utanspítalaþjónustu, sem einkum tekur til sjúkraflutninga. Slík þjónusta virðist oft verða

útundan þegar heilbrigðisþjónusta er til umræðu. Markmið málaflokksins um sjúkraflutninga er skilgreint á þann veg að sjúklingar skuli eiga greiðan aðgang að sjúkraflutningum óháð búsetu. Tekið er fram að aukning sjúkraflutninga á landi kalli á aukna mönnum og meiri menntun þeirra sem sinna sjúkraflutningum. Meiri hlutinn lýsir yfir áhyggjum af því að ekki er nægilega vel skilgreint hvaða fjármagn skuli fara í þennan málaflokk og telur þar af leiðandi þetta markmið ekki nægjanlega mælanlegt. Hvetur nefndin fjárlaganefnd til að skoða breytingar á fjármálaáætlun með tilliti til þess.

Í framhaldi af framangreindu lýsir meiri hlutinn yfir áhyggjum af því að ekkert er minnst á sjúkraþyrlur í þessu samhengi. Meiri hlutinn er meðvitaður um það fjármagn sem fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir í uppbyggingu þyrluþjónustu Landhelgisgæslunnar en vill koma því á framfæri að það sé ekki það sama og uppbygging þjónustu sjúkraþyrla. Þennan hluta áætlunarinnar er þar af leiðandi einnig erfitt að mæla þar sem hvergi kemur fram hvaða fjárhæðir skuli fara í þennan hluta málaflokksins.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.

Málefna sviðið hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta skiptist í tvo málaflokk, annars vegar hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými og hins vegar endurhæfingarrými.

Meiri hlutinn telur markmið og áherslur þessa málefna sviðs vel skilgreind og að mælikvarðar og viðmið séu vel skiljanleg. Vel er skilgreint hver fjölgun hjúkrunarrýma verður á tímabilinu auk þess sem ljóst er hvernig styttingu biðtíma er háttáð. Framtíðarsýn málefna sviðsins er sett fram til að heildstæð stefna í heilbrigðishluta þjónustunnar sé í brennidepli. Uppbygging á þessu málefna sviði mun einnig draga úr álagi á Landspítala sem mun hafa þær afleiðingar að útgjöld spítalans minnka. Uppsöfnuð aukning fjárframlaga til þessa málaflokks á tímabilinu er 10,9% og lýsir meiri hlutinn yfir ánægju með þá aukningu.

26 Lyf og lækningavörur.

Starfsemi málefna sviðsins skiptist í þrjá málaflokk en þeir eru lyf og lækningavörur, lækningatæki og hjálpertæki.

Meiri hlutinn lýsir yfir ánægju sinni með að eftir lækun fjárframlaga til málaflokksins á árunum 2015–2017 sé gert ráð fyrir verulegri aukningu á árunum 2018–2022. Þá má benda á að styrking krónunnar getur haft jákvæð áhrif innan þessa málefna sviðs. Kostnaður vegna lyfja og lækningavara endurspeglar af kostnaði við innflutning og ljóst er að sterkari gjaldmiðill getur haft áhrif til lækkunar á verði til neytenda.

27 Örorða og málefni fatlaðs fólks.

Málefna sviðið örorða og málefni fatlaðs fólks skiptist í fimm málaflokk, þ.e. bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, málefni fatlaðs fólks, aðrar örorðugreiðslur og jöfnun á örorðubyrði almennra lífeyrissjóða.

Meiri hlutinn fagnar því sérstaklega að jafna eigi mismunandi örorðubyrði almennra lífeyrissjóða frá árinu 2007 í samræmi við lög nr. 113/1990, um tryggingagjald. Jafnframt lýsir meiri hlutinn yfir ánægju sinni með fyrirætlanir um einfaldara, sveigjanlegra og gagnsærra örorðulífeyriskerfi almannatrygginga þar sem lagt verður til að bótaflokkar verði sameinaðir og að allar aðrar tekjur lífeyrisþega hafi sömu áhrif á fjárhæð bótanna án tillits til tegundar teknanna.

Meiri hlutinn fagnar því að fram sé komið frumvarp sem lögfestir NPA enda er með því stigið gríðarlega mikilvægt framfararskref. Hins vegar þarf að huga betur að útfærslu, fjármagni og aðkomu sveitarfélaga að henni. Einnig telur meiri hlutinn þörf á að hugað verði að starfsgetumati og starfsendurhæfingu öryrkja í áætluninni og hvaða fjármuni skuli leggja til þess. Ljóst er að fjölgun öryrkja á vinnumarkaði myndi leiða til minni útgjalda til

málaflokksins. Meiri hlutinn leggur því til að fjárlaganefnd hugi sérstaklega að starfsgetumati og starfsendurhæfingu innan þessa málaflokks.

28 Málefni aldraðra.

Undir þetta málefnasvið falla þrjú málaflokkar, þ.e. bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur.

Meiri hlutinn fagnar þeim markmiðum sem sett eru fram undir þessu málefnasviði og telur aðgerðir vel skilgreindar. Markmiðin um aukna atvinnuþátttöku aldraðra og möguleika á sveigjanlegum starfslokum annars vegar og um hækkun heildartekna ellilífeyrisþega hins vegar telur meiri hlutinn að muni hafa jákvæð áhrif til lækkunar útgjalda innan málaflokksins lífeyrir aldraðra.

29 Fjölskyldumál.

Málefnasviðið skiptist í sjö málaflokka, en þeir eru barnabætur, fæðingarorlof, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, stuðningur við einstaklinga með fjölskyldur og börn, bætur til eftirlifenda, bætur vegna veikinda og slysa og málefni innflytjenda og flóttamanna. Síðasti málaflokkurinn heyrir undir allsherjar- og menntamálanefnd og því ræddi nefndin ekkert um hann.

Meiri hlutinn fagnar þeim markmiðum og þeirri framtíðarsýn sem er mörkuð á þessu málefnasviði. Hins vegar er ekki nægjanlega vel skilgreint hvernig sporna skuli við fátækt og engar fjárhæðir nefndar í því samhengi. Þau fjárframlög sem gert er ráð fyrir á tímabilinu endurspeglar einkum hækkun greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og því telur meiri hlutinn erfitt að átta sig á hvaða önnur verkefni verða sett á oddinn.

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi.

Starfsemi málefnasviðsins skiptist í tvo málaflokka, annars vegar vinnumál og atvinnuleysi og hins vegar vinnumarkað. Meiri hlutinn telur markmið þessa málefnasviðs mjög góð og samræmast vel hugsun um virkni og þátttöku í samfélaginu. Meiri hlutinn bendir þó á umræðu um málefnasvið 27 í umsögn þessari þar sem fjallað er um starfsgetumat og starfsendurhæfingu og hvetur fjárlaganefnd til að skoða þessa hluta málaflokksins sérstaklega.

31 Húsnæðisstuðningur.

Undir þessu málefnasviði er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefnasviðið. Tekur málefnasviðið til húsnæðisstuðnings hins opinbera við ólík búsetuform og er ætlað að stuðla að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins. Undir málaflokkinn falla vaxtabætur, stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, húsnæðisbætur og leiguíbúðir. Meiri hlutinn telur að framtíðarsýn þessa málefnasviðs megi setja fram á skýrari og skiljanlegri hátt og að markmiðin megi skilgreina betur.

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.

Starfsemi þessa málefnasviðs skiptist í þrjú málaflokka, í fyrsta lagi lýðheilsu, forvarnir og eftirlit, í öðru lagi jafnréttismál og í þriðja lagi stjórnsýslu velferðarmála.

Meiri hlutinn telur vel skilgreint á þessu málefnasviði hvaða fjármunir skulu fara í aðgerðir og hvaða fjármunir skulu fara í rekstur. Meiri hlutinn telur lýðheilsu, forvarnir og eftirlit gríðarlega mikilvægar stöðir innan heilbrigðiskerfisins og að aukin fjárframlög til þessa málaflokks geti haft áhrif á lækkun útgjalda á öðrum málefnasviðum, t.d. hvað varðar

sjúkrahúspjónustu. Meiri hlutinn beinir því til fjárlaganefndar að þessi málaflokkur verði sérstaklega skoðaður og greindur svo fjármunir nýtist sem best.

Alþingi, dags. 5. maí 2017.

Nichole Leigh Mosty, form.

Birgir Ármannsson.

Hildur Sverrisdóttir.

Jóna Sólveig Elínardóttir.

Vilhjálmur Árnason.