



Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 3.mái 2018

### Efni: Umsögn Landspítala um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2019-2023

Landspítali leggur hér fram umsögn sína um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2019-2023. Í umsögn Landspítala verður vísað til þingsályktunartillögunnar og fjármálaáætlunarinnar hér eftir sem „tillögunnar” eða „áætlunarinnar”.

Í stjórnarsáttmála, svo og tillögunni, er rík áhersla á heilbrigðisþjónustu og í tillögunni segir m.a.:

*„Betri heilbrigðisþjónusta er eitt afforgangsmálum stjórnvalda og er því fylgt eftir með áframhaldandi aukningu framlaga í þeim málaflokki. Þau málefnasvið sem falla undir heilbrigðismál eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkisins. Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlög til heilbrigðismála verði aukin að raungildi á næstu árum sem nemur tæplega 40 ma.kr. uppsafnað árið 2023 og verði þar með orðin um 249 ma.kr. á ári. Það svarar til þess að framlögin verði aukin um rúmlega 19% að raunvirði yfir tímabilið. Fyrir utan uppbyggingu á húsnæði Landspítalans og framlög til að mæta raunvexti í heilbrigðiskerfinu er lögð sérstök áhersla á geðheilbrigðismál í áætluninni, að efla heilsugæsluna og draga úr greiðsluþátttöku sjúklinga.“*

Í tillögunni er ítarlegur kafli um sjúkrahúsþjónustu, m.a. starfsemi Landspítala. Þar er gerð nákvæm grein fyrir þeim áskorunum sem slík starfsemi stendur frammi fyrir svo sem:

- Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar
- Aukin sjúkdómsbyrði
- Skortur á stefnumörkun
- Skortur á viðeigandi þjónustuúræðum að sjúkrahúsmeðferð lokinni
- Þörf á endurbótum og viðhaldi húsnæðis samhliða nýbyggingum við Hringbraut
- Rekstur sjúkrahótels á lóð Landspítala við Hringbraut
- Endurskoðun á starfsskipulagi
- Nauðsyn þess að fjölga starfsfólki, einkum heilbrigðisstarfsmönnum
- Nauðsyn þess að efla vísindastarf
- Nauðsyn þess að styrkja göngudeildarþjónustu Landspítala
- Nauðsyn þess að bæta tækjakost
- Fjölgun ferðamanna og þörf á styrkingu innviða í tengslum við þá þróun
- Skortur á heilbrigðisstarfsfólki, einkum hjúkrunarfræðingum.

Í kaflanum er einnig sett fram framtíðarsýn, markmið, og mælikvarðar til að fylgja eftir þeirri stefnu stjórnvalda sem í kaflanum er lýst.

Landspítali tekur heils hugar undir þær áherslur sem að ofan er lýst og fram koma í texta áætlunarinnar. Það er mjög jákvætt að sjá helstu verkefni og áskoranir heilbrigðiskerfisins settar fram

SKRIFSTOFA FORSTJÓRA

Landspítali Eiríkgötu 5, 101 Reykjavík • Sími 543 1100 • Fax 543 1112 • www.landspitali.is

á svo skýran hátt. Hins vegar eru þau fjárframlög sem ætluð eru til að koma ofangreindum áherslumálum í framkvæmd ekki í samræmi við texta áætlunarinnar.

#### Hér á eftir fara helstu ábendingar og athugasemdir Landspítala við ofangreinda áætlun:

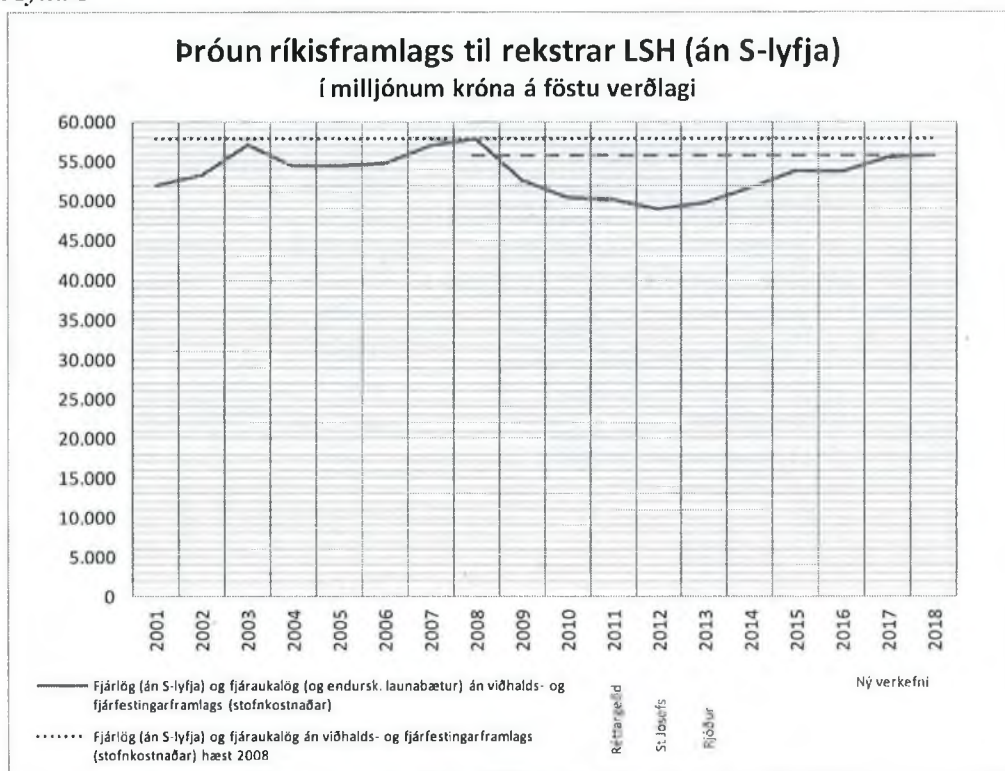
- Landspítali tekur undir með stjórnvöldum varðandi áskoranir þær er sjúkrahúspjónusta stendur frammi fyrir og þau markmið sem sett eru fram í áætluninni hvað þessa þjónustu varðar.
- Misræmi er milli texta fjármálaáætlunarinnar (lýsingu á áskorunum og markmiðum í sjúkrahúspjónustu) og þeirra fjárframlaga sem ætluð eru til að mæta áskorunum og ná skilgreindum markmiðum stjórnvalda. Nær öruggt er að þeim markmiðum verður ekki náð nema með auknum fjárframlögum.
- Fjárveitingar til rekstrar Landspítala árið 2018 eru ríflega 2.000 milljónum króna lægri á föstu verðlagi en árið 2008 þrátt fyrir verulega aukna eftirspurn og fjölmörg viðamikil verkefni sem falin hafa verið sjúkrahúsinu.
- Fjárveitingar hafa ekki mætt þróun eftirspurnar og umfangi verkefna Landspítala um árabíl. Höfuðatriði er að leiðrétta þessa innbyggðu hagræðingarkröfu í eitt skipti fyrir öll enda truflar hún rekstur spítalans og gerir alla umræðu um þróun þjónustu ómarkvissa.
- Munur er á þeim fjárveitingum sem kynntar eru í tillögunni og þeirri fjárþörf sem Landspítali hefur kynnt stjórnvöldum. Þetta á einkum við hvað rekstrarframlög varðar og er vandinn brýnn strax á næsta ári, 2019.
- Það er helsta áherslumál Landspítala að
  - á fjárlögum fáið viðurkenning á ófjármagnaðri þróun eftirspurnar (3.083 m.kr. til 2018 og 1.448 m.kr milli 2018 og 2019, tafla 4)
  - Landspítala verði gert kleift að bregðast við ábendingum eftirlitsaðila (svo sem Embættis landlæknis, Lyfjastofnunar og Ríkisendurskoðunar) um gæðabresti og öryggisógnir (434 m.kr. árið 2019, tafla 4)
  - Vísindastarf spítalans verði eflt m.a. til að laða að hæft starfsfólk (405 m.kr. árið 2019, tafla 4)
  - **Alls nema þessi atriði tæplega 5,4 milljörðum árið 2019, til viðbótar við það fé sem þegar er til staðar í tillögunni (sjá umfjöllun við töflu 6).**

Auk þess telur Landspítali mikilvægt að stjórnvöld beiti sér fyrir því að kostnaðarmat launabóta vegna kjarasamninga ríkis, þensla á vinnumarkaði og skortur á hjúkrunarfræðingum og öðrum mannafla skaði ekki rekstrargrundvöll Landspítala, enda eru þessir þættir þess eðlis að á þeim hefur sjúkrahúsið ekki stjórn. Þar má einnig nefna ákvörðun stjórnvalda um jafnlaunavottun, innleiðingu nýs áætlanakerfis, innleiðingu nýrra persónuverndarlaga og innleiðingu ESB tilskipunar vegna falsaðra lyfja. Þetta eru aðeins örfá dæmi af mörgum um ákvarðanir stjórnvalda sem leiða til kostnaðar á stofnunum hins opinbera án þess að ráð sé fyrir því gert í fjárveitingum.

### 1. Þróun eftirspurnar, umfangs starfsemi og fjárveitinga til Landspítala

Fjárframlög til rekstrar Landspítala eru nú, árið 2018, ríflega 2 milljörðum lægri, á föstu verðlagi en árið 2008 (Mynd 1). Á þessu tímabili hefur landsmönnum fjölgað verulega, sjúkdómsbyrði aukist og fjölmörg veigamikil verkefni verið flutt til Landspítala. Má þar nefna þjónustu sem áður var veitt á St. Jósefsspítala í Hafnarfirði, rekstur Rjóðurs, réttargeðdeildar og deilda fyrir aldraða á Landakoti og Vífilsstöðum. Framlög á veitta þjónustueiningu hafa því snarlækkað enda hefur Landspítala tekist með fádæmum að auka framleiðni sína á þessu tímabili. Þetta er m.a. staðfest í skýrslu sem McKinsey ráðgjafarfyritækið gerði fyrir stjórnvöld og út kom árið 2016 (<https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2016/09/07/Lykill-ad-fullnytingu-taekifaera-Landspitalans-Islen ska-heilbrigðiskerfid-a-krossgotum/>) en þar kom fram að kostnaður við hverja veitta þjónustueiningu á Landspítala væri allt að helmingi minni, að teknu tilliti til gengis og verðlags, en við sambærilega þjónustu á sænskum samanburðarsjúkrahúsum.

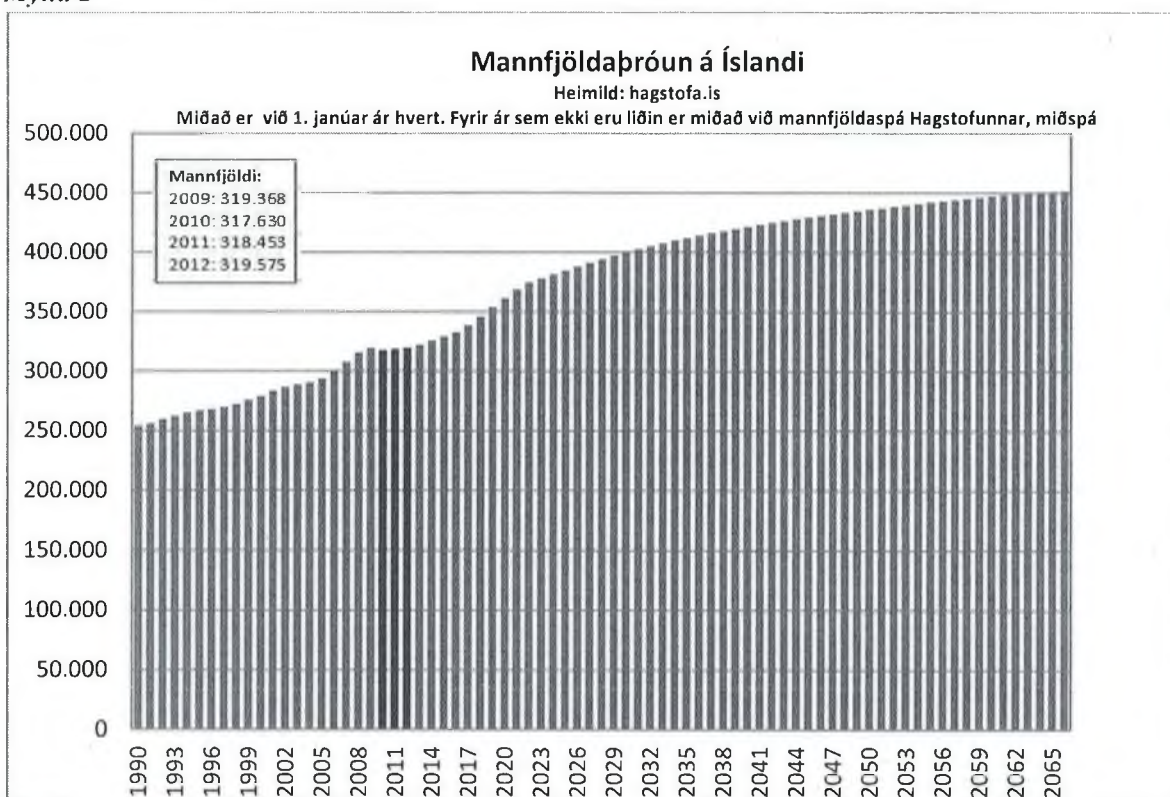
Mynd 1



Heimild: Þjóðhagsreikningur, endurskoðaðir ársreikningar Landspítala

Áhugavert er að skoða samhengi mannfjöldaþróunar og rekstrarniðurstöðu Landspítala síðasta áratug eða svo. Landsmönnum hefur fjölgað ár frá ári allt tímabilið NEMA árið 2010 fækkaði nokkuð og fólksfjöldi stóð síðan í stað árin 2010-2012 en það eru þau þrjú ár eftir kreppu sem Landspítala tókst að halda rekstri innan fjárheimilda (rauðar súlur, Mynd 2). Frá árinu 2013 hefur verið stöðug fólksfjölgun sem fjárframlög hafa ekki haldið í við, hvað þá að þau hafi náð því að verða sambærileg við árið 2008. Mæld framleiðsla í DRG einingum og endurskoðuð rekstrarniðurstaða spítalans ár frá ári endurspeglar þetta.

Mynd 2



Heimild: Hagstofa Ísland.

Undanfarin ár hafa fjárlög vissulega komið til móts við aukna eftirspurn eftir þjónustu Landspítala. Það vantar hins vegar töluvert upp á að það hafi verið gert að fullu. Það sést skýrt þegar horft er til þeirrar staðreyndar að fjárframlög til rekstrar spítalans eru enn ríflega 2.000 millíónum lægri, á föstu verðlagi, en árið 2008, þrátt fyrir aukna eftirspurn og flutning stórra verkefna til Landspítala. Það er mikilvægt að horfast í augu við þessa staðreynd og bregðast við henni – ekki eingöngu með lágmarksviðbótum vegna þróunar eftirspurnar frá einu ári til annars heldur með heildar leiðréttingu þar sem brugðist er við raunþróun eftirspurnar fram til dagsins í dag. Eðlilegt er að við slíka leiðréttingu sé gerð krafa um hagræðingu á mótí enda ekki raunhæft að línulegt samband sé milli þróunar eftirspurnar og fjárframlaga. Landspítali hefur um árabíl skilað verulegri hagræðingu í rekstri – ella væri rekstrarstaða hans miklum mun verri en hún er í dag. Með slíkri leiðréttingu á rekstrargrundvelli Landspítala væri hægt að færa fókus umræðunnar frá því að bjarga rekstrinum nánast frá degi til dags yfir í það að ræða frekari þróun þjónustunnar. Meðan þessi leiðrétting er ekki gerð mun Landspítali á ári hverju berjast við innbyggða niðurskurðarkröfu til viðbótar við þær aðhaldskröfur sem gerðar eru á fjárlögum hverju sinni.

## 2. Útgjaldarammi málefna sviðs – heild (rekstur og fjárfesting)

Rekstur Landspítala (ásamt Sjúkrahúsinu á Akureyri) fellur undir málaflokkinn *Sérhæfð sjúkrahúsbjónusta* sem aftur fellur undir málefna sviðið *Sjúkrahúsbjónusta*, ásamt málaflokkunum *Almenn sjúkrahúsbjónusta* og *Erlend sjúkrahúsbjónusta*. Tölur sem hér á eftir fylgja byggjast á þeim tölum sem fram koma í áætluninni og endurspeglar því framlög til málefna sviðsins *Sjúkrahúsbjónusta* í heild sinni. Tölur eru ekki sundurliðaðar niður á málaflokka. Því er ekki hægt að meta framlög til Landspítala nákvæmlega og verður að miða við heildarframlög til málaflokksins í því sambandi.

Tafla 1

Útgjaldarammi málefna sviðs skv. fjármálaáætlun fyrir árin 2019 til 2023							
	fjárlög	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl
í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
23.10 Sérhæfð sjúkrahúsbjónusta	80.330						
23.20 Almenn sjúkrahúsbjónusta	9.186						
23.30 Erlend sjúkrahúsbjónusta	2.325						
<b>23 Sjúkrahúsbjónusta</b>	<b>91.840</b>	<b>98.127</b>	<b>103.589</b>	<b>110.311</b>	<b>109.150</b>	<b>109.953</b>	
Breyting milli ára		6.287	5.462	6.722	-1.161	804	
Breyting milli ára %		6,85%	5,57%	6,49%	-1,05%	0,74%	
<b>Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018</b>		<b>6.287</b>	<b>11.749</b>	<b>18.471</b>	<b>17.310</b>	<b>18.114</b>	<b>71.931</b>
Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018 sem hlutf. af heildarbr. tímabilsins		8,74%	16,33%	25,68%	24,06%	25,18%	

Tafla 1 sýnir þróun framlaga til rekstrar og fjárfestingar í sérhæfðri, almennri og erlendri sjúkrahúsbjónustu á næstu fimm árum eins og hún er sett fram í áætluninni. Ríflega þriðjungur þess fjármagns sem bætt er við í áætluninni er ætlað til rekstrar. Tæplega tveir þriðju eru vegna fjárfestinga. Fagna ber áherslu stjórnvalda á styrkingu innviða heilbrigðiskerfisins. Hins vegar er ljóst af þessari skiptingu milli rekstrar og fjárfestingar, að rekstri verður ógnað á næstu fimm árum. Sú ógn getur rýrt virði fjárfestingarinnar þegar til lengri tíma er litið, einkum ef hún verður til þess að skerða mönnun.

### 2.1. Útgjaldarammi málefna sviðs – rekstur

Tafla 2

Útgjaldarammi málefna sviðs skv. fjármálaáætlun fyrir árin 2019 til 2023 - REKSTUR							
	fjárlög	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl
í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
23 Sjúkrahúsbjónusta	86.204	87.896	89.346	90.827	93.076	95.315	
Breyting milli ára		1.692	1.450	1.481	2.248	2.240	
Breyting milli ára %		1,96%	1,65%	1,66%	2,48%	2,41%	
<b>Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018</b>		<b>1.692</b>	<b>3.142</b>	<b>4.623</b>	<b>6.871</b>	<b>9.111</b>	<b>25.439</b>
Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018 sem hlutf. af heildarbr. tímabilsins		6,65%	12,35%	18,17%	27,01%	35,82%	

Í töflu 2 er greind þróun rekstrarframlaga til málefna sviðs sjúkrahúsbjónustu. Aðeins um 7% þess viðbótarfjár sem veita á til rekstrar málefna sviðsins á tímabilinu kemur fram á fyrsta ári áætlunarinnar. Miðað við hve naumt hefur verið skammtað til málefna sviðsins síðustu ár er óheppilegt að viðbótarfjármagn komi svo hægt inn – þarna væri æskilegt að hraða viðbótinni og auka verulega við.

Frá einu ári til annars á þessu fimm ára tímabili bætast að jafnaði um 2% við til rekstrar, sem er jákvætt. Eins og fyrr var rakið virðist hins vegar ekki gert ráð fyrir því á fyrsta ári áætlunarinnar, að mæta þeirri brýnu fjárþörf sem þegar er til staðar í rekstri Landspítala, vegna uppsafnaðs vanda undanfarinna ára. Þessi viðbót milli ára (um 2%) heldur í við þróun eftirspurnar vegna mannfjölgunar

á tímabilinu. Ekkert svigrúm er hins vegar eftir til að bregðast við þeim áskorunum sem stjórnvöld réttléga segja sjúkrahús glíma við, svo sem að styrkja mönnun, styrkja göngudeildir, og efla vísindi. Svigrúm mun einnig skorta til að bregðast við ábendingum eftirlitsaðila (s.s. Embættis landlæknis, Lyfjastofnunar og Ríkisendurskoðunar) um það sem betur má fara í starfsemi og rekstri. Lítið sem ekkert svigrúm verður til að stytta bið eftir þjónustu – sem er þó annað meginmarkmið stjórnvalda hvað sjúkrahúsþjónustu snertir.

Miðað við stöðu dagsins í dag dugar þessi inngjöf ekki, þótt fagna beri þeirri viðbót sem í áætluninni sést. Vissulega er að nokkru leyti brugðist við þróun eftirspurnar frá ári til árs á tímabilinu en eftir stendur óbætt þróun eftirspurnar um margra ára skeið eins og Mynd 1 sýnir svo glögglega. Þessi áætlun bregst ekki við því – og því mun Landspítali áfram glíma við innbyggða hagræðingarkröfu. Sú staða endurspeglar m.a. í bráðabirgðauppjöri fyrsta ársfjórðungs 2018 en þar er halli um 450 milljónir króna. Á meðan þessi staða er ekki leiðrétt, þ.e. rekstrargrundvöllur spítalans aðlagður að raunþróun eftirspurnar síðustu ár og raunverulegu umfangi þeirra verkefna sem Landspítala hafa verið falin, þá duga viðbætur af því tagi sem kynntar eru í umræddri áætlun ekki til að tryggja rekstur, og enn síður til að skapa svigrúm til að þróa þjónustu. Þessu til viðbótar má nefna ítrekaðar ábendingar Landspítala um vanreiknaðar launabætur vegna kjarasamninga ríkisins, um harðnandi samkeppni á vinnumarkaði og um skort á hjúkrunarfræðingum og fleiri stéttum, en allt leiðir þetta til aukins kostnaðar og/eða veikari rekstrarstöðu spítalans. Þetta eru þættir sem stjórnvöld þyrftu að beita sér fyrir að skaði ekki rekstrarförsendur spítalans.

## 2.2. Útgjaldarammi málefna sviðs - fjárfestingar

Tafla 3

Útgjaldarammi málefna sviðs skv. fjármálaáætlun fyrir árin 2019 til 2023							
FJÁRFESTING	fjárlög	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl
í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
23 Sjúkrahúsþjónusta	5.636	10.231	14.243	19.483	16.074	14.638	
Breyting milli ára		4.596	4.012	5.241	-3.409	-1.436	
Breyting milli ára %		81,55%	39,21%	36,79%	-17,50%	-8,93%	
Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018		4.596	8.607	13.848	10.439	9.002	46.491
Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018 sem hlutf. af heildarbr. tímabilsins		9,88%	18,51%	29,79%	22,45%	19,36%	

Þróun fjárfestingarframlaga samkvæmt áætluninni er sýnd í töflu 3. Ekki er unnt að meta hlutdeild Landspítala nákvæmlega en í texta kemur fram að meginhluti fjárins sé ætlaður til nýbygginga við Hringbraut. Einnig kemur fram að byggja eigi legudeild á Sjúkrahúsinu á Akureyri og að huga eigi að endurbótum á húsnæði sjúkrahúsa almennt. Heildarfjárhæðina á tímabilinu þarf að túlka í tengslum við framkvæmdaáætlanir þessara verkefna svo og út frá þörf fyrir aðrar fjárfestingar, bæði í tækjum og húsnæði, á Landspítala og á öðrum sjúkrahúsum.

### 3. Fjárvöntun á Landspítala, rekstur og fjárfestingar

**Tafla 4**

Uppsöfnuð viðbótarfjárbörf LSH 2019 til 2023 mv. fjárveitingar 2018 1)  
í milljónum króna á verðlagi fjárlaga 2018

Verkefnaflokkar	2019	2020	2021	2022	2023	Alls 5 ára áætlun uppsafnað
<b>Viðbótarfjárbörf miðað við núverandi rekstur (án viðhalds fasteigna):</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>15.413</b>
<b>Önnur viðbótarfjárbörf í klínískri starfsemi til næstu ára:</b>	<b>3.794</b>	<b>6.330</b>	<b>8.207</b>	<b>9.733</b>	<b>11.076</b>	<b>39.140</b>
Eftirspurnaraukning vegna mannfjöldabróunar frá 2018 til 2023	rekstur 1.448	2.917	4.359	5.504	6.569	20.798
Mönnun, styrking umfram eftirspurn	rekstur 1.176	1.519	1.739	1.996	2.258	8.689
Klínísk þjónusta, styrking eða nýjungar	rekstur 1.170	1.893	2.108	2.233	2.248	9.654
<b>Viðbótarfjárbörf í vísinda- og kennsluverkefnum til næstu ára:</b>	<b>893</b>	<b>1.652</b>	<b>2.395</b>	<b>3.474</b>	<b>4.374</b>	<b>12.788</b>
Menntun	rekstur 487	786	1.105	1.449	1.824	5.650
Vísindi	rekstur 405	866	1.290	2.026	2.550	7.138
<b>Viðbótarfjárbörf í stoðþjónustu til næstu ára:</b>	<b>1.264</b>	<b>1.344</b>	<b>1.543</b>	<b>1.667</b>	<b>1.782</b>	<b>7.600</b>
Gæða- og öryggismál	rekstur 434	559	708	832	947	3.480
Upplýsingatækni	rekstur 830	785	835	835	835	4.120
<b>Viðbótarfjárbörf vegna fasteignaframkvæmda og fjárfestinga í tækjum og búnaði:</b>	<b>3.502</b>	<b>3.112</b>	<b>2.087</b>	<b>2.107</b>	<b>1.507</b>	<b>12.315</b>
Viðhald (rekstur 2)	rekstur 1.043	938	540	551	551	3.622
Endurbætur og nýframkvæmd (fjárfesting umfam fjárveitingar í grunni 3)	fjárfest 2.040	1.755	1.129	1.138	538	6.599
Tækjakaup (fjárfesting umfram fjárveitingar í grunni 4)	fjárfest 419	419	419	419	419	2.095
<b>Alls viðbótarfjárbörf Landspítala 08-373</b>	<b>12.536</b>	<b>15.521</b>	<b>17.314</b>	<b>20.064</b>	<b>21.822</b>	<b>87.256</b>
	Rekstur 10.076	13.347	15.766	18.508	20.865	78.563
	Fjárfesting 2.459	2.174	1.548	1.557	957	8.694

1) Miðast við ríkisaðila 08-373

2) Umfram núverandi fjárveitingu í grunni sem er 522 m.kr.

3) Umfram núverandi fjárveitingu í grunni sem er 341 m.kr.

4) Umfram fjárveitingu til tækjakaupa 2018 (án sérstakrar tímabundinnar aukningar) 1381 m.kr.

Í töflu 4 er sýnt mat Landspítala á uppsafnaðri viðbótarfjárbörf árin 2019-2023 eins og það var kynnt velferðarráðuneyti í tengslum við undirbúning fimm ára áætlunar stjórnvalda (sjá nánar í viðauka). Eins og sjá má vantar á næstu fimm árum um 87 milljarða uppsafnað, þar af 78,5 milljarða uppsafnað á tímabilinu til rekstrar og 8,7 milljarða uppsafnað á tímabilinu til fjárfestingar. Með þessu móti skapast forsendur til að:

- rétta við núverandi rekstrarstöðu, m.a. hvað þróun eftirspurnar og fjárframlaga hingað til varðar
- halda í við þróun eftirspurnar næstu fimm ár
- uppfylla markmið um styttingu biðlista
- styrkja mönnun og gæða- og öryggismál í takt við ábendingar í fyrirliggjandi skýrslum yfirvalda
- stíga markviss skref til þróunar þjónustu
- viðhalda og byggja upp vísindastarf
- sinna fjölgun nemenda í heilbrigðisvísindum
- nýta upplýsingatækni í takt við stefnu stjórnvalda
- sinna viðhaldi, endurbótum og nauðsynlegum nýframkvæmdum í húsnæði
- tryggja nauðsynleg lækningatæki og annan sérhæfðan búnað

Hvað varðar fjárbörf vegna fjárfestinga (tæplega 8,7 milljarðar, sjá neðst í töflu 4) er hér eingöngu um að ræða fjárbörf vegna tækjakaupa og fjárfestinga í núverandi húsnæði spítalans. Hér er EKKI gert ráð fyrir fjárbörf vegna kostnaðar Landspítala af undirbúningi nýbygginga við Hringbraut. Ekki er heldur gert ráð fyrir fjárbörf vegna sjálfra byggingarframkvæmdanna enda er fjárlagaliður þess verkefnis ekki

á ábyrgð Landspítala (sjá töflu 5 og texta við hana). Þeir liðir eru reifaðir í kaflanum hér að neðan og í Töflu 5.

### 3.1. Fjárvöntun vegna nýbygginga við Hringbraut

Hér á eftir eru borin saman heildarframlög til fjárfestinga í sjúkráhusþjónustu og kostnaðaráætlun NLSH sem Landspítala hefur verið kynnt. Svo virðist sem í áætlun stjórnvalda sé ekki gert ráð fyrir neinum öðrum kostnaði en þeim sem beinlínis hlýst af nýbyggingunum sjálfum. Það er að segja – kostnaði við endurgerð eldra húsnæðis við Hringbraut, kostnaði vegna tækja og búnaðar sem ekki er beinlínis hluti af sjálfum nýbyggingunum og loks kostnaði Landspítala af undirbúningi byggingarfrankvæmdanna, svo sem ráðgjöf og samráð við NLSH og hönnuði.

Tafla 5

Fjárbörf vegna nýbygginga við Hringbraut						
í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018	2019	2020	2021	2022	2023	Alls
Tæki og búnaður v nýbygginga v Hringbraut	90	250	800	4.220	6.700	12.060
Breyt. á eldra húsnæði í tengslum v nýbyggingar	1.175	1.275	1.300	1.560	3.610	8.920
Undirbúningsvinna á Landspítala	180	190	200	210	230	1.010
Alls fjárfestingarþörf án kostnaðar v. nýbyggingar	1.445	1.715	2.300	5.990	10.540	21.990
Nýbyggingar v Hringbraut á vegum NLSH*	6.574	9.150	11.373	8.117	7.271	42.485
Alls viðbótarþörf vegna nýbygginga við Hringbraut						64.475

\*skv. kostnaðaráætlun NLSH sem kynnt var Landspítala

## 4. Samanburður á útgjaldaramma og fjárvöntun - Rekstur

Tafla 6

Útgjaldarammi málefna sviðs skv. fjármálaáætlun fyrir árin 2019 til 2023 - REKSTUR							
	fjárlög	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl
í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
23 Sjúkráhusþjónusta	86.204	87.896	89.346	90.827	93.076	95.315	
Breyting milli ára		1.692	1.450	1.481	2.248	2.240	
Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018		1.692	3.142	4.623	6.871	9.111	25.439
Alls viðbótarfjárbörf Landspítala (mat spítalans) 08-373		10.076	13.347	15.766	18.508	20.865	78.563
Mismunur		-8.385	-10.205	-11.143	-11.636	-11.754	-53.124

Samantölur á fjárvöntun til rekstrar Landspítala (ath. fjárfesting undanskilin) er borin saman við fjárfamlög til rekstrar sjúkráhusþjónustu (alls málefna sviðsins) í töflu 6.

Eins og sjá má vantar um 53 milljarða til að viðbótarfjárbörf til rekstrar Landspítala sé mætt á tímabilinu ef miðað er við mat sjúkráhusins sem lagt var fram við undirbúning áætlunarinnar. Munar þar mestu um brýna þörf fyrir rekstrarfé strax frá og með fyrsta ári tímabilsins. Af þeim 10 milljörðum sem spítalinn metur sem viðbótarfjárbörf til rekstrar á árinu 2019 eru 5,4 milljarðar algjört lágmark til að mæta fjárbörf í núverandi rekstri, halda í við eftirspurnaraukningu til ársins 2019, styrkja vísindastarf (sem lið í að tryggja mönnum) og bregðast við ábendingum eftirlitsaðila um gæða- og öryggismál. Eftir það gerir tillagan ráð fyrir nokkuð hægari vexti milli ára en áætlanir Landspítala gera ráð fyrir. Vandinn strax á fyrsta ári tímabilsins, 2019, er verulegur og mun hafa mikil áhrif út tímabilið.



#### 4.1. Samanburður á útgjaldaramma og fjárvöntun - Fjárfesting

Hvað fjárfestingu varðar gefur áætlunin ekki möguleika á að greina milli fjárframlaga til framkvæmda við núverandi húsnæði Landspítala (eða annarra sjúkrahúsa) annars vegar og framkvæmda við nýbyggingar á Hringbraut hins vegar. Fjárfestingar í tækjum og búnaði eru heldur ekki aðgreindar frá öðrum fjárfestingum.

Eins og tafla 4 sýnir er fjárfestingaþörf innan Landspítala (vegna tækjakaupa og framkvæmda við núverandi húsnæði) á næstu fimm árum metin á um það bil 8,7 milljarða. Auk þess verður Landspítali að minna á viðbótarfjárfestingar vegna fjárfestinga í nýbyggingum við Hringbraut, alls 64,5 milljarðar króna, sjá töflu 5 hér framar.

Tafla 7

Útgjaldarammi málefna sviðs skv. fjármálaáætlun fyrir árin 2019 til 2023 - FJÁRFESTING							
	fjárlög	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl	rikisáætl
<i>Í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
23 Sjúkrahúsbjónusta	5.636	10.231	14.243	19.483	16.074	14.638	
Breyting milli ára		4.596	4.012	5.241	-3.409	-1.436	
<b>Uppsöfnuð breyting frá fjárlögum 2018</b>		<b>4.596</b>	<b>8.607</b>	<b>13.848</b>	<b>10.439</b>	<b>9.002</b>	<b>46.491</b>
<b>Fjárfestingar vegna fjárfestinga á Landspítala og nýbygginga við Hringbraut</b>							
<i>Í milljónum króna á föstu verðlagi ársins 2018</i>		2019	2020	2021	2022	2023	Alls
Fjárfestingar Landspítala, húsnæði, tæki		2.459	2.174	1.548	1.557	957	8.694
Tæki og búnaður v nýbygginga v Hringbraut		90	250	800	4.220	6.700	12.060
Breyt. á eldra húsnæði í tengslum v nýbyggingar		1.175	1.275	1.300	1.560	3.610	8.920
Undirbúningsvinna á Landspítala		180	190	200	210	230	1.010
<b>Alls fjárfestingarþörf án kostnaðar v. nýbyggingar</b>		<b>1.445</b>	<b>1.715</b>	<b>2.300</b>	<b>5.990</b>	<b>10.540</b>	<b>21.990</b>
<b>Nýbyggingar v Hringbraut á vegum NLSH*</b>		<b>6.574</b>	<b>9.150</b>	<b>11.373</b>	<b>8.117</b>	<b>7.271</b>	<b>42.485</b>
Alls viðbótarþörf v fjárfestinga							73.169
<b>Mismunur</b>							<b>-26.677</b>

\*skv. kostnaðaráætlun NLSH sem kynnt var Landspítala

Tafla 7 sýnir samanburð annars vegar á fjárveitingum til fjárfestinga innan málefna sviðsins *Sjúkrahúsbjónusta* og hins vegar metna fjárfestinga til fjárfestinga innan Landspítala og vegna nýbygginga við Hringbraut. Hvoru tveggja þarf að rúmast innan þessa fjárveitingaliðar auk annarra fjárfestinga vegna málefna flokksins. Samkvæmt ofangreindum gögnum vantar alls 26,7 milljarða til að fjárfestingaþörf tímabilsins sé fullnægt. Þá er ekki tekið tillit til fjárfestingarþarfar (húsnæði, tæki) annarra mála flokka innan málefna sviðsins.

### Niðurstaða

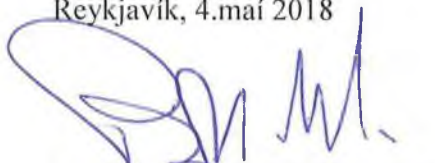
Mikið ber á milli fjárþarfar Landspítala og fyrirliggjandi tillögu ríkisstjórnar að fimm ára fjármála-áætlun, hvort sem litið er til rekstrar eða fjárfestingar. Hvað rekstur varðar vantar 8 milljarða strax á næsta ári en alls um 53 milljarða yfir tímabilið í heild. Hvað fjárfestingu varðar skortir tæplega 27 milljarða til að endar nái saman ef tillaga stjórnvalda er borin saman við framkvæmdáætlun NLSH sem kynnt hefur verið Landspítala og við fjárfestingarþörf Landspítala (endurbætur á núverandi húsnæði, kaup á tækjum og búnaði).

**Ofangreind niðurstaða miðast við að Landspítali njóti alls þess viðbótarfjár sem er að finna í tillögunni fyrir málaflokkinn *Sjúkrahúspjónusta* en slíkt er óraunhæft. Greiningin er því of jákvæð að þessu leyti.**

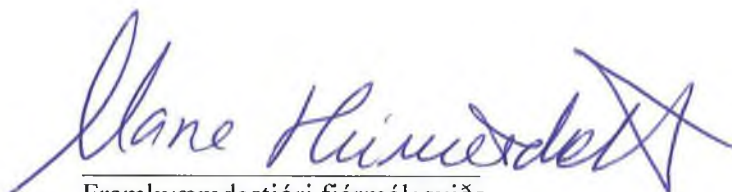
Á hinn bóginn hefur Landspítali ekki upplýsingar um aðrar breytingar sem liggja til grundvallar tillögunni og kunna að hafa áhrif á rekstrarforsendur spítalans.

Engu að síður er munurinn svo mikill (nálega 80 milljarðar á tímabilinu í heild, rekstur og fjárfesting), að ljóst er að þessi áætlun óbreytt mun leiða til samdráttar í þjónustuframboði eða hallarekstrar á Landspítala og líklega öðrum sjúkrahúsum einnig.

Reykjavík, 4.maí 2018



Forstjóri



Framkvæmdastjóri fjármálasviðs

## Viðauki: Uppsöfnuð viðbótarfjárför LSH 2019 til 2023 m.v. fjárveitingar 2018

Uppsöfnuð viðbótarfjárför LSH 2019 til 2023 m.v. fjárveitingar 2018 1) í milljónum króna á verðlagi fjárlaga 2018		2019	2020	2021	2022	2023	Alls 5 ára áætlun uppsafnað	
<b>Verkefnaflokkar</b>								
<b>1 Viðbótarfjárför miðað við núverandi rekstur (án viðhalds fasteigna):</b>		<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>3.083</b>	<b>15.413</b>	
<i>Önnur viðbótarfjárför í klínískri starfsemi til næstu ára:</i>								
2	Eftirspurnaraukning vegna mannfjöldapróunar frá 2018 til 2023	rekstur	3.794	6.330	8.207	9.733	11.076	39.140
3	Mönnun, styrking umfram eftirspurn	rekstur	1.448	2.917	4.359	5.504	6.569	20.798
4	Klínísk þjónusta, styrking eða nýjungar	rekstur	1.176	1.519	1.739	1.996	2.258	8.689
			1.170	1.893	2.108	2.233	2.248	9.654
<i>Viðbótarfjárför í vísinda- og kennsluverkefnum til næstu ára:</i>								
5	Menntun	rekstur	893	1.652	2.395	3.474	4.374	12.788
6	Vísindi	rekstur	487	786	1.105	1.449	1.824	5.650
			405	866	1.290	2.026	2.550	7.138
<i>Viðbótarfjárför í stoðþjónustu til næstu ára:</i>								
7	Gæða- og öryggismál	rekstur	1.264	1.344	1.543	1.667	1.782	7.600
8	Upplýsingatækni	rekstur	434	559	708	832	947	3.480
			830	785	835	835	835	4.120
<i>Viðbótarfjárför vegna fasteignaframkvæmda og fjárfestinga í tækjum og búnaði:</i>								
9	Viðhald (rekstur) 1)	rekstur	3.502	3.112	2.087	2.107	1.507	12.315
10	Endurbætur og nýframkvæmd (fjárfesting umfram fjárveitingar í grunn) 2)	fjárfest	1.043	938	540	551	551	3.622
11	Tækjakaup (fjárfesting umfram fjárveitingar í grunn) 3)	fjárfest	2.040	1.755	1.129	1.138	538	6.599
			419	419	419	419	419	2.095
<b>Alls viðbótarfjárför Landspítala 08-373</b>			<b>12.536</b>	<b>15.521</b>	<b>17.314</b>	<b>20.064</b>	<b>21.822</b>	<b>87.256</b>
<b>Viðbótarfjárför vegna Hringbrautarverkefnis (NLSH):</b>								
<b>12 Tæki og búnaður vegna NLSH</b>		fjárfest	90	250	800	4.220	6.700	12.060
<b>13 Breytingar á eldra húsnæði í tengslum við NLSH</b>		fjárfest	1.175	1.275	1.300	1.560	3.610	8.920
<b>14 NLSH undirbúningur</b>		rekstur	180	190	200	210	230	1.010
<b>Alls viðbótarfjárför vegna Hringbrautarverkefnis</b>			<b>1.445</b>	<b>1.715</b>	<b>2.300</b>	<b>5.990</b>	<b>10.540</b>	<b>21.990</b>

1) Miðast við ríkisaðila 08-373

1) Umfram núverandi fjárveitingu í grunni sem er 522 m.kr.

2) Umfram núverandi fjárveitingu í grunni sem er 341 m.kr.

3) Umfram fjárveitingu til tækjakaupa 2018 (án sérstakrar tímabundinnar aukningar) 1381 m.kr.

1) Hagkrafa í rekstri 2018 m.v. óbreytta eftirspurn milli ára 2017 og 2018.

Biðlistafjármagn, áætlun v. 2018. Óraunhæft að draga saman framboð á þjónustu.

Fjármagn vegna breytilegrar framleiðslu, áætlun v. 2018. Óraunhæft að draga saman framboð á þjónustu.

Eftirspurnaraukning vegna mannfjöldapróunar frá 2017 til 2018.

2) Halda verður í við þróun eftirspurnar þannig að ekki safnist aftur upp biðlistar. Eftirspurn hefur vaxið hratt síðustu ár vegna öldrunar og fjölgunar þjóðarinnar. Næstu ár mun hún aukast enn hraðar samkvæmt mannfjöldaspám Hagstofunnar og gögnum Landspítala

3) Fyrir liggur að mönnun á Landspítala, ekki síst meðal hjúkrunarfræðinga og lækna er minni en á samunburðarsjúkrahúsum erlendis. Á sumum einingum er staðan það slæm að eftirlitsaðilar hafa gert athugasemdir vegna óhóflægs álags á starfsfólk og mögulegrar ógnar við gæði og öryggi. Endurskoða þarf vinnuskilyddu og vinnuskiptulag vaktavinstétta. Færa þarf aðbúnað starfsmanna í betra horf, svipað því sem gerist í öðrum ríkisstofnunum og ráðuneytum. Landspítali þarf að öðlast jafnlaunavottun og leiðréttu þarf það launamisræmi sem kann að koma fram í því ferli. Auka þarf stuðning við stjórnendur, m.a. þannig að þeir geti betur sinnt verkefnum á sviði gæða, öryggis, þróunar og þess háttar.

4) Nauðsyn ber til að styrkja klíniska þjónustu víða og innleiða nýjungar ef þjónusta LSH á að standast erlendan samunburð. Til dæmis þarf að efla þverfaglega þjónustu teyma, efla göngudeildarþjónustu almennt, efla þjónustu erfða- og sameindalækisfræði svo og brjóstamiðstöðvar.

5) Gefa þarf verulega inn í menntamálum í takt við stefnu stjórnvalda í þeim málaflokki. Styrkja þarf núverandi starfsemi á því sviði en einnig auka við framboð á menntun fyrir ýmsar stéttir. Sérstaklega þarf að huga að framhalds- og sérnámi lækna og hjúkrunarfræðinga til að tryggja mönnun til framtíðar enda stefnir í skort á þessum faghópum á heimsvísu.

- 6 Vísindastarfsemi á Landspítala er ógnað ef marka má gögn norrænu ráðherranefndarinnar enda er fjárhagsgrundvöllur hennar alls ekki sambærilegur við það sem gerist á sambærilegum stofnunum erlendis en þar er gjarnan miðað við að nálega 5% af veltu sé varið til vísinda. Snúa þarf vörn í sókn með því að fjármagna vísindastefnu Landspítala; efla innviði til vísindastarfs, bæta stuðning við þá starfsmenn Landspítala sem sinna vísindum, og fjármagna móttframlög við vísindastyrkjum eins og tíðkast almennt á stofnunum af þessu tagi.
- 7 Náðst hefur góður árangur í baráttu við spítalasykingar. Ráðast þarf í átak gegn öðrum meiri háttar öryggisógnum, svo sem lyfjastofnum, byltnum og þrýstingssárum. Efla þarf atvikaskráningu. Þregðast verður við ábendingum eftirlitsaðila, svo sem Lyfjastofnunar og Ríkisendurskoðunar, hvað varðar lyfjaumsýslu, innri endurskoðun og innkaupamál. Viðbrögðum við ábendingum Embættis landlæknis og Vinnueftirlits um mönnum og aðbúnað eru gerð skil undir þeim liðum er snúa að mönnum.
- 8 Upplýsingatækni er órjúfanlegur þáttur í því að tryggja að heilbrigðisþjónusta standist samanburð við það sem gerist erlendis. Efla þarf rafræna sjúkraskrá þannig að hún nýttist sem best bæði þeim sem njóta þjónustu innan veggja Landspítala en einnig þeim sem sækja þjónustu annað en geta nýtt sér stuðning Landspítala, t.d. með fjarlækningum. Innleiða þarf nýtt áætlunarkerfi ríkisins og herða á þróun annarra þátta fjárhags- og mannaúskerfa ríkisins. Styrkja þarf innviði til gagnagreininga og skýrslugerðar.
- 9 Auka þarf verulega fjármagn til viðhalds á Landspítala eins og kunnugt er. Ítarlegar greiningar og áætlanir liggja fyrir.
- 10 Veruleg þörf er á ýmsum endurbótum og nýframkvæmdum á húsnæði Landspítala - meðal annars til að mæta ábendingum eftirlitsaðila en einnig til að skapa rými fyrir aukna þjónustu. Ítarlegar greiningar og áætlanir liggja fyrir.
- 11 Staða tækjamála á Landspítala styrktist verulega í kjölfar átaks stjórnvalda. Engu að síður er þörf á auknum framlögum og þau þurfa að vera nokkuð stöðug þannig að ekki sé aftur í fyrra horf, með úreltum og ófullkomnum búnaði. Einnig er þörf á að styrkja verulega kaup á tækjum og búnaði fyrir klínískar deildir, allt frá smærri lækningatækjum yfir í almennari búnað svo sem göngugrindur og léttitæki.
- 12 Í fyrri áætlunum yfirvalda um nýbyggingar við Hringbraut hefur ekki verið gert ráð fyrir kostnaði vegna kaupa á búnaði og tækjum í nýtt húsnæði. Þarna er um verulegar fjárhæðir að ræða þó svo að sjálfsögðu sé miðað við að nýta eins og unnt er eldri búnað og tæki þegar flutt verður í nýtt húsnæði. Þessi liður verður að komast inn í fimm ára áætlun stjórnvalda þannig að ekki verði töf á nýtingu hins nýja húsnæðis.
- 13 Í fyrri áætlunum yfirvalda um nýbyggingar við Hringbraut hefur ekki verið gert ráð fyrir kostnaði vegna endurgerðar eldra húsnæðis Landspítala en allar teikningar og framkvæmdáætlanir gera ráð fyrir að verulegur hluti þess verði nýttur áfram. Slík endurgerð er í raun forsenda þess að ætlaður ávinningur af nýju húsnæði náist að fullu og þjónusta truflist ekki.
- 14 Undirbúningur nýbygginga við Hringbraut krefst verulegrar aðkomu starfsmanna Landspítala enda ekki í önnur hús að leita hérlendis eftir sérþekkingu á starfsemi háskólasjúkrahúsa og hvaða kröfur slík starfsemi gerir til húsnæðis og aðstöðu. Til að nýbyggingar skili ætluðum árangri þarf að gera Landspítala kleift að standa straum af þessum kostnaði, afla viðeigandi ráðgjafar og svo framvegis. Töf á þessu er líkleg til að seinka verkinu í heild.