

Nefndarálit

um frv. til l. um stofnun opinbers hlutafélags um byggingu nýs Landspítala við Hringbraut í Reykjavík.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Bókun minni hlutans.

Föstudaginn 4. júní sl. lét fulltrúi Framsóknarflokksins bóka eftirfarandi í fundargerð 75. fundar fjárlaganefndar: „Fulltrúi Framsóknarflokksins tekur fram að framsóknarmenn eru fylgjandi byggingu nýs Landspítala líkt og samþykkt hefur verið á flokksþingi. Fulltrúi flokksins leggst gegn því að málið verði tekið úr nefndinni þar sem hann telur það ekki fullrætt og því ekki tímabært. Fara þurfi í forsendur þess í samræmi við upplýsingar sem fram komu hjá umsagnaraðilum, þá sérstaklega kostnaðarmat og aðrar forsendur verkefnisins.“

Hlutafélag eða framkvæmd ríkissjóðs.

Minni hlutinn áréttar að þrátt fyrir að Framsóknarflokkurinn sé fylgjandi byggingu nýs Landspítala þurfi að kanna forsendur, kostnaðarmat og aðra þætti verkefnisins betur áður en endanleg ákvörðun er tekin um bygginguna. Minni hlutinn telur eðlilegt að ríkissjóður annist framkvæmdina án þess að henni sé komið fyrir í hlutafélagi. Minni hlutinn telur líklegt að verktaki standi frammi fyrir dýrari lánskjörum en ríkissjóður. Minni hlutinn telur vafasamt að lífeyrissjóðir láni verktaka til 40 ára til þessa verkefnis án þess að til ígildis ríkisábyrgðar komi. Þá mun verktaki beina ávöxtunarkröfu að fjárfestingunni sem ríkissjóður mundi ekki krefjast. Þetta mun leiða til aukins kostnaðar við framkvæmdina. Minni hlutinn telur að ekki hafi verið borin fram sannfærandi rök fyrir því að hlutafélagsformið skili hagkvæmari byggingu eða rekstri en ef ríkissjóður annast alla þætti málsins. Það er mat minni hlutans að ekki sé sjálfgefið að hagkvæmustu kjör fáið með því að sami aðili annist fjármögnun, byggingu og rekstur og því hefði átt að kanna betur hvort sérhæfing ákveðinna aðila í hverjum þessara málaflokka hefði verið talin geta skilað betri ávinningi en sú leið sem varð fyrir valinu. Áður en hönnun getur hafist telur minni hlutinn að undirbúa verði málið betur.

Kostnaðar- og ábatagreining.

Minni hlutinn telur að vinna þurfi kostnaðar- og ábatagreiningu sjúkrahússins fyrir landið í heild. Eðlilegt er að hún liggja fyrir, unnin af óháðum aðilum, áður en lagt verður í um 3 milljarða kr. undirbúningskostnað. Með byggingunni er ráðist í eina af stærstu framkvæmdum ríkissjóðs hingað til og því mikilvægt að vel takist til. Að mati minni hlutans er ekki nóg að horfa einungis til Landspítala í Reykjavík. Sjúkrahúsið verður búið bestu tækjum sem völ er á sem og bestu aðstöðu sem verður að finna í landinu. Óhjákvæmilegt er að leggja í stefnumótunavinnu fyrir þessa þjónustu á landsvísu sem mun taka til nærliggjandi sjúkrahúsa en einnig þeirra sjúkrahúsa sem fjær eru. Að mati minni hlutans er óskynsamlegt að ætla að nýbygging hafi einungis áhrif á þá starfsemi sem verið hefur í sjúkrahúsunum í Fossvogi og við Hringbraut. Þá ber að líta til þess að fram hefur komið á fundum með gestum nefndarinnar

að nokkur hluti af þeim ávinningi sem næst með nýbyggingunni er tilkominn vegna fækkunar starfsfólks.

Arðsemi nýbyggingarinnar.

Gert er ráð fyrir að sú hagræðing sem nýr spítali og sameining hans á einum stað gefur kost á muni skapa svigrúm hjá Landspítala til að standa undir leigugreiðslum. Að loknum leigutíma mun eignarhald fasteignanna flytjast til ríkisins.

Eins og málið hefur verið kynnt fyrir fjárlaganefnd verður ekki frekari kostnaður við hlutafélagið en framlag á 20 millj. kr. hlutafé. Gert er ráð fyrir að lóðir og lóðarréttindi Landspítalans verði lögð inn í opinbera hlutafélagið en hvorki liggja fyrir tölur um stærð þeirra né verðmæti. Félagið mun sjá um hönnun bygginga og frekari undirbúning verkefnisins og er miðað við að lífeyrissjóðir láni félaginu fyrir þessum útgjöldum gegn veði í lóðum og lóðarréttindum. Því er ekki gert ráð fyrir framlagi úr ríkissjóði til rekstrar félagsins. Verktaki mun leigja Landspítala byggingarnar í lok byggingartímans sem eru áætluð árið 2016. Minni hlutinn bendir á að kostnaður ríkissjóðs við leigu af verktaka verður líklega hærri en ef ríkissjóður ætti mannvirkni. Fyrir liggur breytingartillaga þess efnis að Alþingi verði að samþykkja lög sem heimila framkvæmdina eftir að frekari kostnaðarupplýsingar liggja fyrir sem verður að loknu útboði. Ákveði Alþingi að heimila framkvæmdina ekki mun undirbúningskostnaðurinn falla á hlutafélagið. Hann er tryggður með veði í opinberum eignum sem eru fyrrgreindar lóðir. Kostnaður við frumhönnun og aðlögun lóðar, um 3 milljarðar kr., mun því með einum eða öðrum hætti falla á ríkissjóð. Minni hlutinn telur að þetta komi ekki nógu skýrt fram í frumvarpinu.

Grunnforsendur arðsemismatsins byggjast á erlendum tölum og telur Framkvæmdasýsla ríkisins að næmni matsins geti verið +/-15%. Í kynningu á arðsemismatinu fyrir fjárlaganefnd kom fram að ekki væri gert ráð fyrir sölu á eignum Landspítalans. Við athugun nefndarinnar kom hins vegar í ljós að söluandvirði eigna að verðmæti 7,5 milljarðar kr. var forsenda fyrir 3,76% innri vöxtum. Minni hlutinn bendir á í því sambandi að í tryggingafræðilegum útreikningum á skuldbindingum lífeyrissjóðanna er gert ráð fyrir að ávöxtun á eignum þeirra þurfi að vera 3,5% til lengri tíma lítið. Þá bendir minni hlutinn einnig á að nú þegar er talið að hagræðing í starfsemi spítalans skili um 250 millj. kr. árlegri hagræðingu en upphaflega var gert ráð fyrir að árleg hagræðing nýbyggingarinnar gæti numið 2,7 milljörðum kr. á ári. Að mati minni hlutans hefur gengið á þá hagræðingu sem er forsenda verkefnisins og því þarf að leggja nýtt mat á forsendurnar. Forsendur þær sem kynntar hafa verið fyrir nefndinni virðast ganga út frá kostnaðarforsendum frá árinu 2008 framreiknuðum til ársins 2009. Fyrir liggur að frá þeim tíma hafa verið gerðar verulegar hagræðingarkröfur til heilbrigðisþjónustunnar með tilheyrandi niðurskurði. Minni hlutinn bendir á að þegar nýr spítali verður tekinn í notkun virðist gengið út frá því að fjárveitingar verði hækkaðar til samræmis við þær forsendur sem í gildi voru þegar áætlanir voru samdar. Því er líklegt að hækka þurfi fjárveitingar verulega á því ári þegar nýtt sjúkrahús hefur starfsemi sína. Ef aðstæður í efnahagslífinu hafa ekki batnað til muna má gera ráð fyrir að draga þurfi verulega úr starfsemi annarra heilbrigðisstofnana til að unnt verði að starfrækja nýja Landspítalann á grundvelli upphaflegra fjárhagsáætlana.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið kemur fram að forstjóri Landspítala hafi falið norsku sérfræðingunum að nálgast málið með tilteknum hætti sem fólst í því að skoðaðar yrðu þrjár leiðir. Í minnisblaði verkefnisstjórnarinnar sem kynnt var fjárlaganefnd kemur fram að ráðgjafarnir hafi sett fram þrjá valkosti fyrir Landspítala. Að mati minni hlutans er gagnrýnivernt að gefið sé í skyn að forsendur séu allar frá norsku sérfræðingunum þegar annað kemur fram

í greinargerðinni. Einnig er að mati minni hlutans gagnrýniverð að þar með höfðu erlendu sérfræðingarnir ekki tók á að skoða allar leiðir og þar með aðra möguleika sem kunna að hafa verið hagfelldari en sú leið sem nú er ákveðið að fara.

Minni hlutinn telur að upplýsingar vanti um hvernig eftirliti á byggingartíma verður háttað og hvernig það verður fjármagnað. Eins og málið er lagt upp virðist eiga að greiða það af leigugreiðslunum. Verkefnisstjórnin hefur bent á að hinir norsku ráðgjafar Momentum og Hospitalitet hafi bent á í skýrslu sinni að ná megi 6% sparnaði til viðbótar með umfangsmiklum skipulags- og ferlabreytingum og telur verkefnisstjórnin að nýr spítali sé mikilvægur hvati í þessum viðbótarsparnaði. Minni hlutinn telur að æskilegt hefði verið að leggja samþæringu mat á hve miklum sparnaði hefði mátt ná með núverandi húsnæði heilbrigðiskerfisins. Þannig er ekki nóg að horfa einungis á 0-leiðina, þ.e. að gera ekki neitt, heldur þarf að nálgast málið með nýjum hætti. Það felur í sér að horfa á allt málið að nýju út frá þeim húsakosti sem til er í landinu. Þá telur minni hlutinn að í ljósi reynslunnar, t.d. af byggingu tónlistarhússins Hörpu, megi gera ráð fyrir að kostnaður við jafnflókna byggingu og hér um ræðir reynist hærri en áætlanir gera ráð fyrir og að það geti komið niður á væntanlegri arðsemi. Minni hlutinn telur að horfa þurfi til þess húsnæðis spítala, tækja og mannskaps sem er í næsta nágrenni við Landspítalann og kanna hvort með því megi ná viðunandi hagræðingu í starfsemi sjúkrahúsa landsins. Þá telur minni hlutinn mikilvægt að unnt verði að bera forsendur áætlaðs sparnaðar með skýrum hætti saman við áætlanir þegar framkvæmdum er lokið, verði á annað borð af þeim.

Ófyrirséður kostnaður.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur eftirfarandi fram:

„Telja verður að það sé mikill kostur fyrir hið opinbera að kostnaður þess sé ákveðinn fyrir fram og greiðslur til framkvæmdaraðila séu tiltölulega fastmótaðar yfir samningstímann, sem getur náð yfir nokkra áratugi. Með þessu móti getur hið opinbera fært talsvert af áhættu verkefnisins yfir á framkvæmdaraðilann sem ber allan ófyrirséðan kostnað. Tilhögunin skapar því hvata fyrir framkvæmdaraðila til að meta á raunhæfan máta heildarkostnað verkefnis þar sem nánast ógerningur er að krefjast viðbótargreiðslna vegna ófyrirséðs kostnaðar.“

Minni hlutinn tekur undir varnaðarorð Samtaka heilbrigðisfyrirtækja og Samtaka verslunar og þjónustu sem vara við röksemdafærslu sem þessari. Ef mið er tekið af þeim gögnum sem samtökin hafa undir höndum vantar mikið á að framkvæmdaraðilar geti gefið tilboð sem ná utan um allan mögulegan kostnað við framkvæmd sem þessa. Minni hlutinn telur að ekki hafi verið lögð gögn fyrir fjárlaganefnd sem draga úr þessari óvissu.

Þá kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu að þetta hafi í för með sér „að við undirritun samnings um samstarfsframkvæmd vegna nýs Landspítala ná stjórnvöld að tryggja kostnað yfir allan framkvæmdatímann, sem er til bóta. Að sama skapi tryggir slík tilhögun að ríkið getur metið kostnaðinn heildstætt áður en það skuldbindur sig til greiðslu fjár og á því þann möguleika að snúa til baka frá hugmyndinni ef kostnaðurinn reynist of hár.“

Minni hlutinn minnir á að undirbúningskostnaður verður fjármagnaður með veði í ríkiseignum, sem eru lóðirnar, og því verður um 3 milljörðum kr. varið til undirbúnings framkvæmdarinnar. Lífeyrissjóðir munu ekki lána til undirbúnings eða framkvæmda nema tryggt verði að öll lánsfjárhæðin fái endurgreidd. Minni hlutinn telur að lífeyrissjóðirnir muni ekki lána fyrir sjálfri framkvæmdinni nema leigusamningur við ríkið liggja fyrir og að í honum felist ríkisábyrgð eða ígildi hennar. Minni hlutinn telur að engar líkur séu á því að umframkostnaður lendi á verktaka í einhverjum mæli og að hugsanleg áhætta vegna aukaverka muni

endurspeglast í tilboðum í verkið. Ekki verður annað séð en ríkið verði að greiða þennan kostnað að fullu. Framkvæmdir munu aldrei fara af stað fyrr en ríkissjóður tryggir allar greiðslur vegna ófyrirséðs kostnaðar. Að öðrum kosti er vandséð að lífeyrissjóðir komi til með að lána fyrir framkvæmdinni og eiga á hættu að framkvæmdir tefjist og um leið endurgreiðslur vegna óvissu.

Vegna þessa telur minni hlutinn vandséð að áhætta ríkissjóðs minnki þar sem tæplega verður ráðist í framkvæmdir nema ríkissjóður taki á sig alla kostnaðaráhættuna.

Skuldbindingar utan efnahags.

Minni hlutinn telur óviðeigandi að skuldbindingar ríkissjóðs utan efnahags séu sífelld auknar, eins og til stendur með þessari framkvæmdaraðferð, og hvetur til þess að lög um fjárreiður ríkissjóðs verði endurskoðuð til að eyða þeirri óvissu sem ríkir í bókhaldsmálum ríkisins um verkefni sem þetta. Minni hlutinn telur að verði farið í framkvæmdina eigi ríkissjóður að annast hana beint. Komið hafa fram þau sjónarmið á fundum nefndarinnar að þar sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn banni ríkissjóði við núverandi aðstæður að taka lán sé sú leið fær að fela hlutafélagi framkvæmdina. Engin sérstök rök hafa verið færð fyrir því. Sjóðurinn veit af framkvæmdinni sem og erlendir greiningaraðilar sem meta skuldatryggingaálag Íslands. Því er vandséð að þessi málatilbúnaður slái ryki í augu þessara aðila.

Niðurstaða.

Minni hlutinn telur jákvætt að málið komi aftur til afgreiðslu Alþingis áður en í hugsanlegar framkvæmdir verður ráðist. Minni hlutinn áréttar brýna nauðsyn þess að niðurstöður úr kostnaðar- og ábatagreiningu í samræmi við þær forsendur sem áður hafa verið tilgreindar liggi fyrir áður en málið verður endanlega afgreitt. Eðlilegt væri að þeirri vinnu yrði lokið áður en frumvarp þetta verður samþykkt.

Alþingi, 7. júní 2010.

Höskuldur Þórhallsson.