



Alþingi  
Fjárlaganefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2018

### **Málefni: Beiðni um aukin framlög á fjárlögum fyrir árið 2019**

Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu (SFV) eru hagsmunasamtök fyrirtækja, félagasamtaka og sjálfseignarstofnana sem eru ekki ríkisfyrirtæki og starfa á heilbrigðisviði samkvæmt þjónustusamningi eða öðrum tengdum greiðslum frá ríkinu, t.d. daggjöldum. Innan samtakanna eru í dag 45 fyrirtæki, félagasamtök og / eða sjálfseignarstofnanir, þ.á.m. flest hjúkrunarheimili landsins. Meðal aðildarfélaga eru Hrafnistuheimilin, Grund hjúkrunarheimili, Krabbameinsfélag Íslands, SÁÁ o.fl. Greiðslur ríkisins til aðila innan SFV nema um 15-20% af heildarútgjöldum ríkisins til heilbrigðismála á ári. SFV komu að gerð rammasamnings Sjúkratrygginga Íslands (hér eftir nefndar SÍ) fyrir þjónustu hjúkrunarheimila sem gefinn var út árið 2016.

### **Almennt um fjárlagafrumvarp ársins 2019 með hliðsjón af aðildarfélögum Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu**

Helstu málefnasvið sem aðildarfélög SFV falla undir eru eftirfarandi:

- **Málefnasvið nr. 25, Hjúkrunarrými og endurhæfing**  
Greiðslur til flestra aðildarfélaga SFV falla undir málaflokk **25.10**, hjúkrunar – og dvalarrými. Þar undir eru hjúkrunar -, dvalar – og dagdvalarrými landsins. Sum aðildarfélög SFV, eins og SÁÁ og Sjálfsbjargarheimilið, falla undir málaflokk **25.20**, endurhæfingarþjónusta.
- **Málefnasvið nr. 32, Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.**  
Fjárveitingar Krabbameinsfélagsins falla undir málaflokk **32.10**.

Bent skal á að fyrirliggjandi fjárlagafrumvarp er mjög ógegnsett varðandi fjárveitingar til flestra aðildarfélaga innan SFV. Hvergi virðist hægt að sjá hvaða áætlaður rýmafjöldi eða legudagafjöldi liggur að baki lið 08-403 (málaflokkur 25.10) *Öldrunarstofnanir, daggjöld*. Ekki er hægt að gera sér grein fyrir því hvort fullnægjandi hækkun sé á liðnum með hliðsjón af aukinn hjúkrunarþyngd eða hvernig greiðslur munu skila sér til einstakra hjúkrunarheimila. Þessi staða gerir alla greiningu og hagsmunagæslu mjög erfiða, nánast ómögulega. Þessari ábendingu hefur áður verið komið á framfæri við fjárlaganefnd og við velferðarráðuneytið, enda var sama staða uppi varðandi fjárlög ársins 2018. Var það skilningur stjórnar SFV að ætlunin væri að lagfæra þetta, en það virðist a.m.k. ekki skila sér inn í fjárlagafrumvarp fyrir árið 2019 eða fylgirit þess.

Nokkur atriði standa uppúr varðandi fjárlög ársins 2018 og fjárlagafrumvarp fyrir árið 2019, með hliðsjón af þessum tveimur málefnasviðum sem aðildarfélög SFV falla flest undir:

- Í fjárlögum ársins **2018** var kveðið á um hækkun á heildarfjárheimildum allra málefnasviða heilbrigðisþjónustunnar, nema málefnasviðs nr. 25, Hjúkrunarrými og endurhæfing.
- Í fjárlögum áráanna 2018 og 2019 hækka heildarfjárheimildir málefnasviða heilbrigðisþjónustunnar mjög misjafnlega.<sup>1</sup>
  - **Málefnasvið nr. 23, Sjúkrahúspjónusta** hækkaði um 7,1% skv. fjárlögum 2018 og á að hækka um 7,4% skv. fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019.
  - **Málefnasvið nr. 24, Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa** hækkaði um 10,5% skv. fjárlögum 2018 og á að hækka um 6,1% skv. fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019.
  - **Málefnasvið nr. 25, Hjúkrunarrými og endurhæfing** lækkaði um 0,2% skv. fjárlögum 2018 og á að hækka um 3,7% skv. fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019.
  - **Málefnasvið nr. 26, Lyf og læknavörur** hækkaði um 35,2% skv. fjárlögum 2018 og á að hækka um 4,9% skv. fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019.
  - **Málefnasvið nr. 32, Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit** hækkaði um 3,2% skv. fjárlögum 2018 og á að hækka um 4,1% skv. fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019.
- Í fjárlögum ársins 2019 er styrktur rekstrargrundvöllur Landspítalans, Sjúkrahússins á Akureyri, heilsugæslunnar, heilbrigðisstofnana úti á landi og endurhæfingarstofnana.
  - Rekstrargrundvöllur (grunnur) hjúkrunarheimila, dagdvalarstofnana, eða Krabbameinsfélagsins er ekki styrktur.
- Í fjárlögum ársins 2019 er málefnasvið nr. 25, Hjúkrunarrými og endurhæfing og málefnasvið nr. 32, Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit, einu málefnasvið heilbrigðisþjónustunnar sem fá á sig aðhaldskröfu en enga fjármuni til að mæta henni með styrkingu á rekstrargrunni á móti.
- Aukningu fjárframlaga til hjúkrunar – dvalar – og dagdvalarrýma á eingöngu að ráðstafa til nýrra rýma, byggingu þeirra og rekstrar. Þá virðist sú fjármögnun einnig vera vanreiknuð eins og bent var á í umsögn SFV um fjármálaáætlun fyrir árin 2019 – 2023, sbr. fylgiskjal 1.
- Í fjárlögum ársins 2019 er málefnasvið nr. 25, Hjúkrunarrými og endurhæfing, eina málefnasvið heilbrigðisþjónustunnar sem hefur **ekkert útgjaldasvigrúm**.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar, sem gildir til ársins 2023 og liggur að baki fjárlagafrumvarpi ársins 2019, er gert ráð fyrir frekari niðurskurði fjárframlaga til stofnana innan SFV. Þannig er áfram gert ráð fyrir 0,5% niðurskurði á öllum málefnasviðum aðildarfélaganna árin 2020 og 2021. Hjá sumum aðilum er gert ráð fyrir enn frekari niðurskurði en það, jafnvel um 2% á ári, samkvæmt framlögðu fjárlagafrumvarpi ársins 2019.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hér er vísað til talna án tillits til verðlags – og launahækkana.

<sup>2</sup> Breytingar á framlögum til samninga SÍ um endurhæfingarþjónustu milli áráanna 2019, 2020 og 2021. Sjá fylgirit fjárlagafrumvarps 2019, bls. 89.

Fjárhagsstaða margra aðildarféлага innan SFV er nú þegar orðin alvarleg. Má þar nefna að árið 2018 er framlag ríkisins til meðferðarsviðs SÁÁ 278 millj.kr. lægra en árið 2009 á föstu verðlagi. Framlagið dugur ekki fyrir launakostnaði þrátt fyrir að stöðugildum á meðferðarsviði hafi fækkað um tæplega 11 talsins frá árinu 2000. Í dag greiðir ríki einungis fyrir 1530 innritanir á sjúkrahúsið Vog af 2200 árlegum innritunum. Á árinu 2018 hefur biðlisti á Vog verið í kringum 580-590 manns að staðaldri. Svipaða sögu má segja um Sjálfsbjargarheimilið, sem hefur þurft að reiða sig á stuðning frá þriðja aðila til að endar nái saman í rekstrinum á yfirstandandi ári. Skimun fyrir krabbameinum, sem Krabbameinsfélag Íslands sinnir með þjónustusamningi við Sjúkratryggingar Íslands hefur verið rekin með tapi í mörg ár. Fjárveiting vegna hennar var lækkuð án útskýringar í fjárlögum ársins 2018. Velferðarráðuneytið veitti Krabbameinsfélaginu sérstakan 50 milljóna króna styrk vegna rekstrarhalla á árinu 2018 og vinnu við að auka þátttöku kvenna í skimun í samræmi við markmið í fjármálaáætlun ríkisstjórnar. Í frumvarpi til fjárlaga 2019 er hins vegar áður nefnd einhliða lækking greiðslna frá árinu 2018 ekki leiðrétt og ekki komið til móts við væntanlegan taprekstur.

Ennfremur veldur það áhyggjum hve skortir á kostnaðargreiningu nýrra krafna sem stjórnvöld leggja á aðila í velferðarþjónustu og að nýjum kröfum fylgi fjármagn í samræmi til að standa undir slíkum kröfum. Stundum er vísað til þess að nýjar kröfur rúmist innan útgjaldasvigrúm málefnasviðs, en erfitt er að sjá hvað liggur að baki slíkum fullyrðingum. Athygli vekur þó að í tilfelli málefnasviðs hjúkrunarrýma og endurhæfingar er ekkert slíkt svigrúm samkvæmt fjárlögum ársins 2019.

### **Beiðni um aukin rekstrarframlög til tiltekinnna málaflokka fjárlagafrumvarpsins**

#### 1) Beiðni um aukin rekstrarframlög til málaflokks 25.10

Undir þennan málaflokk falla hjúkrunar –, dvalar – og dagdvalarrými landsins. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir: „*Einnig verður hugað að því að styrkja rekstrargrundvöll hjúkrunarheimila.*“ Með fjárlögum ársins 2018 var rekstrargrunnur hjúkrunarheimila skorinn niður um 0,5% og gert er ráð fyrir frekari niðurskurði samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019. Ekkert hefur því farið fyrir efndum á þessari yfirlýsingu í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir veitingu sérstaks framlags til tiltekinnna heilbrigðisstofnana og spítala til að efla mönnun og efla tiltekna þætti starfseminnar.<sup>3</sup> Ekkert slíkt framlag á að koma til hjúkrunarheimila eða dagdvalarstofnana. Ljóst er að ef einungis hluti stofnana fær fjármuni til þessa, munu hinar stofnanirnar lenda í enn meiri vandræðum með mönnun í sinni starfsemi.

Þá er rétt að benda á að samkvæmt kostnaðargreiningu sem framkvæmd var í samningaviðræðum um rammasamning SÍ fyrir hjúkrunarheimili þá vantar um 30% upp á fjárhæð daggjalds hjúkrunarrýma til að hjúkrunarheimili geti uppfyllt þau lágmarksviðmið um fagmönnun og umönnunarstundir sem Embætti landlæknis hefur gefið út.<sup>4</sup> Nú hefur einnig verið framkvæmd kostnaðargreining í tengslum við viðræður

<sup>3</sup> Sjá t.d. bls. 356 og 364 í fjárlagafrumvarpi.

<sup>4</sup> Sjá *Greinargerð um kostnaðarútreikning fyrir rekstur hjúkrunarheimilis í þremur stærðum*. Rekstrarárið 2016. Nolta ráðgjöf og þjálfun (Friðfinnur Hermannsson og Árni Sverrisson).

um gerð rammasamnings fyrir þjónustu í dagdvalarrýmum. Samkvæmt þeirri kostnaðargreiningu vantar að lágmarki 30% upp á gjald til dagdvala til að sá rekstur geti staðið undir sér.<sup>5</sup> Rekstraraðilar gera sér grein fyrir því að ekki er mögulegt að hækka rekstrarframlög til málaflokksins um 30% á einu bretti. Hins vegar er nauðsynlegt að stíga skref í þá átt að minnka þennan mun. A.m.k. er fráleitt að auka þetta bil, líkt og gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi.

Gæta þarf þess að í rammasamningi SÍ fyrir hjúkrunarheimilin er gert ráð fyrir að fjárframlög til heimilanna hækki með aukinni hjúkrunarþyngd heimilismanna. Slík hjúkrunarþyngd er metin með hliðsjón af RUG – stuðlum, en meðaltalshækkun þeirra stuðla var hátt í 3% á árinu 2018. Ekki er hægt að sjá að gert sé ráð fyrir þessari hækkun innan fjárlaga og ekkert útgjaldasvigrúm er til að mæta þessari hækkun.

Þá er rétt að benda á að á árinu 2018 tók gildi gífurlega viðamikil persónuverndarlöggjöf frá Evrópusambandinu. Löggjöfin er sérstaklega íþyngjandi fyrir rekstraraðila í heilbrigðisþjónustu, enda um að ræða umfangsmikla vinnslu á viðkvæmum persónuupplýsingum. Sem dæmi um kröfur löggjafarinnar má nefna skipun persónuverndarfulltrúa, auknar kröfur um skipulags- og tæknilegar ráðstafanir til að sýna fram á að farið sé að meginreglum löggjafarinnar, svo sem með skrásetningu á allri vinnslustarfsemi, verklagsreglum, öryggisráðstöfunum og fleira. Þá eru auknar kröfur varðandi öryggi og gagnsæi við vinnslu persónuupplýsinga svo og aukin réttindi varðandi aðgengi einstaklinga að upplýsingum um sig, eyðingu slíkra upplýsinga og leiðréttingu á þeim. Kostnaður vegna löggjafarinnar mun einnig falla til á árinu 2019. Engin aukning varð á fjárheimildum málefnaviðsins vegna þessa og engar viðbótargreiðslur hafa borist rekstraraðilum hjúkrunar –, dvalar – og dagdvalarrýma vegna þessarar löggjafar. Það kostnaðarmat sem framkvæmt var í tengslum við frumvarpið var rýrt og tók ekki einu sinni til aðila sem sinna þjónustu fyrir ríkið á grundvelli þjónustusamninga. Einnig má hér nefna aðrar viðbótarkröfur eins jafnlaunavottun sem þarf að vera tilbúin í árslok 2018 hjá sumum stærri rekstraraðilum.

**Með hliðsjón af öllu ofangreindu er óskað eftir að fjárheimild málaflokks 25.10 verði hækkuð sem nemur 1.500 milljónir króna sem ráðstafa skuli til styrkingar á rekstrargrunni hjúkrunar –, dvalar – og dagdvalarrýma.**

- 2) Beiðni um aukin rekstrarframlög til málaflokks 25.20  
Undir þennan málaflokk fellur m.a. rekstur SÁÁ og Sjálfsbjargarheimilisins.

Eins og fram kemur hér að ofan eru framlög ríkisins til meðferðarsviðs SÁÁ um 278 milljónum krónum lægri í dag en árið 2009 á föstu verðlagi. Á árinu 2018 hefur biðlisti á sjúkrahúsið Vog verið í kringum 580 – 590 manns að staðaldri. Það er dýrt fyrir samfélagið að hafa langa biðlista í áfengis – og vímuefna meðferð. Því fyrr sem einstaklingur nær tókum á sinni fíkn, því fyrr getur hann orðið hluti af samfélaginu, sinnt vinnu o.frv. Þá eru líkur á að heilsuvandamál aukist með meiri neyslu og að einstaklingur á biðlista þurfi að nýta sér heilbrigðisþjónustu á öðrum stöðum í kerfinu.

---

<sup>5</sup> Sjá *Kostnaðargreining á almennu dagdvalarrými árið 2018*. Nolta ráðgjöf og þjálfun (Árni Sverrisson og Sigurjón Þórðarson).

Einnig má ekki vanmeta áhrifin sem þessi staða hefur á aðstandendur allra þessa 580 einstaklinga. Á bakvið hvern einstakling á biðlista eru yfirleitt margir aðstandendur sem bíða og óttast um afdrif sinna nánustu. Starfsemi SÁÁ er komin að fótum fram og nauðsynlegt er að ríkið hækki sín framlög að nýju. Er því óskað eftir að 278 milljónir króna verði settar í leiðréttingu á framlagi til meðferðarsviðs SÁÁ og styttingu biðlista á Vog sjúkrahús.

Rekstrarafkoma Sjálfsbjargarheimilisins hefur versnað síðastliðin ár. Halli hefur verið á rekstrinum allt frá árinu 2014. Hefur hallinn farið vaxandi og stefnir í að verða tæpar 35 milljónir króna á árinu 2018. Þrátt fyrir stöðugt aðhald í rekstri hefur ekki tekist að ná endum saman. Má segja að einn þáttur skýri það að mestu. Langtímaveikindi starfsmanna á síðustu árum hafa aukist svo um munar, á þann veg að til vandræða horfir hjá ekki stærri vinnustað en Sjálfsbjargarheimilið er. Þannig voru stöðugildi 58 talsins á árinu 2017. Greidd laun til starfsmanna 2017 vegna veikinda námu ígildi 7,4 stöðugilda eða 12,7% af stöðugildum. Undanfarinn áratug hefur þetta hlutfall lægst farið í 2,2% árið 2010. Í ár hafa langtímaveikindi keyrt um þverbak og fyrstu níu mánuði ársins 2018 er hlutfallið 20,7%. Sér Sjálfsbjargarheimilið nú frammá að hlutfall þetta fari lækkandi á komandi mánuðum og verður það vonandi orðið viðráðanlegt á fyrri hluta ársins 2019. Vegna þessa er óhjákvæmilegt að leita til fjárlaganefndar Alþingis með viðbótarframlag á fjárlögum 2019 sem nemur halla ársins 2017 og fyrirséðum halla ársins 2018, alls 59 milljónum króna. Segja má að mestallan hluta hallans megi skýra með miklum aukakostnaði vegna langtímaveikinda starfsmanna Sjálfsbjargarheimilisins. Komi til viðbótarframlags af framangreindri stærð á fjárlögum ársins 2019 má afstýra miklum vandræðum á Sjálfsbjargarheimilinu, en um þessar mundir stefnir í veruleg rekstrarvandræði þrátt fyrir skilning og stuðning bakhjarls Sjálfsbjargarheimilisins, Sjálfsbjargar landssambands hreyfihamlaðra.

**Með hliðsjón af öllu ofangreindu er óskað eftir því að fjárheimild málaflokks 25.20 verði hækkuð sem nemur 337 milljónum króna, þar af 278 milljónir króna sem verði ráðstafað til reksturs SÁÁ og 59 milljónum króna sem verði ráðstafað til reksturs Sjálfsbjargarheimilisins.**

3) Beiðni um aukin rekstrarframlög til málaflokks 32.10

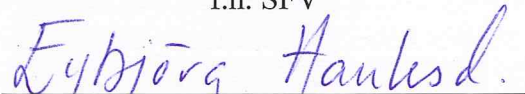
Undir þennan málaflökk fellur m.a. þjónustusamningur Sjúkratrygginga Íslands og Krabbameinsfélags Íslands um skimun fyrir krabbameinum. Félagið sinnir skimun fyrir stjórnvöld í þeim tilgangi að draga úr sjúkdómum og fækka dauðsföllum af þeirra völdum. Þjónustusamningurinn byggir á ítarlegri kröfulýsingu um þjónustuna.

Rekstrargrunnurinn sem er afmarkaður í það verkefni er hins vegar vanfjármagnaður og hefur verið viðvarandi hallarekstur á þessum þætti starfseminnar í mörg ár. Með fjárlögum ársins 2018 varð óútskýrð viðbótarskerðing á rekstrargrunninum upp á 16 milljónir króna, sem enn er byggt á í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019. Auk skerðinga á opinberu fjármagni undanfarin ár, hafa opinberar kröfur aukist og þá án þess að fjármagn fylgi þeim (t.d. áðurnefnd persónuverndarlöggjöf og jafnlaunavottun). Er staðan orðin sú að um 70 milljónir króna vantar inn í fjárveitinguna til Krabbameinsfélagsins svo að reksturinn standi undir sér.

**Með hliðsjón af öllu ofangreindu er óskað eftir því að fjárheimild málaflokks 32.10 verði hækkuð sem nemur 70 milljónum króna sem verði ráðstafað til reksturs Krabbameinsfélagsins.**

SFV óska eftir að fá að koma á fund fjárlaganefndarinnar til að ræða betur ofangreinda umsögn.

Virðingarfyllst,  
f.h. SFV

  
Eybjörg Hauksdóttir, framkvæmdastjóri

Fylgiskjöl:

1. Umsögn SFV við fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar
2. Umsögn SFV við fjárlagafrumvarp ársins 2018.