



Eftirfylgni: *Heilbrigðisstofnun Austurlands*

Júní 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar	3
Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum	5
1 Inngangur.....	8
2 Heilbrigðisstofnun Austurlands	9
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012	9
2.2 Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum	10
2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til velferðarráðuneytis	10
2.2.2 Ítrekaðar ábendingar til Heilbrigðisstofnunar Austurlands.....	12

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar

Í skýrslunni *Heilbrigðisstofnun Austurlands* (febrúar 2009) kannaði Ríkisendurskoðun m.a. hvort sameining heilbrigðisstofnana á Austurlandi í Heilbrigðisstofnun Austurlands árið 1999 hefði byggt á faglegum og fjárhagslegum forsendum. Þá var þróun rekstrarkostnaðar árin 2004–07 skoðuð. Stofnuninni hafði gengið erfiðlega að halda sig innan fjárheimilda umliðin ár og nam uppsafnaður rekstrarhalli hennar tæpum 53 m.kr. í árslok 2007. Ríkisendurskoðun setti fram 11 ábendingar í skýrslunni, þar af sex til Heilbrigðisstofnunar Austurlands og fimm til heilbrigðisráðuneytis (nú velferðarráðuneyti). Þær lutu m.a. að undirbúningi sameiningarinnar, stjórnun og stefnumótun Heilbrigðisstofnunar Austurlands, rekstri hennar og kostnaðarþróun, sem og þróun klínískrar (faglegrar) starfsemi.

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Heilbrigðisstofnun Austurlands* (september 2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunum frá árinu 2009. Fram kom að unnið hefði verið að framkvæmd þeirra flestra. Eigi að síður taldi Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að ítreka fjórar ábendingar, tvær til velferðarráðuneytis og tvær til Heilbrigðisstofnunar Austurlands.

Tvær hinna ítrekuðu ábendinga, önnur til velferðarráðuneytis og hin til Heilbrigðisstofnunar Austurlands, vörðuðu fjármálastjórn stofnunarinnar. Í ljós kom að hún hefði verið rekin með halla árin 2009–11 og að uppsafnaður halli í árslok 2011 nam 113 m.kr. Stofnunin var því hvött til að haga rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir. Þá var ráðuneytið hvatt til að efla eftirlit sitt með fjárreiðum stofnunarinnar og tryggja að rekstur hennar rúmaðist innan fjárheimilda. Í þessu sambandi vísaði Ríkisendurskoðun m.a. í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga.

Við ítrekaða eftirfylgni árið 2015 upplýsti velferðarráðuneyti að það hefði þegar árið 2012 óskað eftir því við fjármála- og efnahagsráðuneyti að gerður yrði samningur við Heilbrigðisstofnun Austurlands um að ríkissjóður fjármagnaði uppsafnaðan halla hennar. Enn hefði ekki orðið af þessu þar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti gerði það að skilyrði slíks samkomulags að stofnunin sýndi fram á að hún gæti starfað innan árlegra fjárveitinga. Þá sagðist stofnunin hafa gripið til margvíslegra hagræðingaraðgerða frá árinu 2013 til að bregðast við erfiðri rekstrarstöðu.

Í árslok 2012 nam uppsafnaður halli Heilbrigðisstofnunar Austurlands 132 m.kr. og í lok árs 2013 var hann orðinn 242 m.kr. Stofnunin var síðan rekin með 36 m.kr. halla árið 2014 og nam uppsafnaður halli hennar í lok þess árs því 278 m.kr. Þar sem enn sígur á ógæfuhliðina í rekstri Heilbrigðisstofnunar Austurlands ítrekar Ríkisendurskoðun framangreindar ábendingar sínar frá 2009 og 2012 en þó með örlítið breyttu sniði. Jafnframt áréttað Ríkisendurskoðun mikilvægi þess að rekstur stofnunarinnar verði tekinn föstum tókum og tryggt að hann haldist innan fjárheimilda.

Heilbrigðisstofnun Austurlands hafði gengið illa að halda sig innan fjárheimilda

Árið 2012 hafði verið brugðist við flestum ábendingum frá 2009

Tryggja þyrfti að rekstur rúmaðist innan fjárheimilda

Hafði óskað eftir aðstoð fjármála- og efnahagsráðuneytis

Uppsafnaður halli nam 278 m.kr. í árslok 2014

Óheimilt að fjármagna rekstur með yfirdráttarlánum

Seinni tvær ábendingarnar sem ítrekaðar voru árið 2012 vörðuðu reglur um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs, sbr. reglugerð nr. 83/2000. Fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2009 að í árslok 2007 hefði yfirdráttur Heilbrigðisstofnunar Austurlands á bankareikningum numið 20 m.kr. Ríkisendurskoðun beindi þeirri ábendingu til stofnunarinnar að henni væri óheimilt, samkvæmt framangreindum reglum, að fjármagna rekstur sinn með yfirdráttarlánum. Þá var velferðarráðuneyti hvatt til að tryggja að stofnunin starfaði í samræmi við reglurnar. Þrátt fyrir það nam yfirdráttur hennar 82 m.kr. í árslok 2011 og því voru ábendingarnar ítrekaðar árið 2012. Í viðbrögðum sínum við þeim sagði ráðuneytið að stofnunin hefði tekið yfirdráttarlán án samráðs við það. Stofnunin taldi á hinn bóginn að henni hefðu ekki verið aðrar leiðir færar til að standa straum af daglegum rekstri.

Skammtímaskuldir námu 312 m.kr. í lok árs 2014

Heilbrigðisstofnun Austurlands hefur ekki verið með neinn yfirdrátt á bankareikningum frá árslokum 2012. Því eru ábendingar þar að lútandi frá 2009 og 2012 ekki ítrekaðar í þessari skýrslu. Hins vegar bendir Ríkisendurskoðun á að þótt stofnunin hafi ekki verið með yfirdráttarskuldir í árslok 2012 hækkaði skuld við ríkissjóð úr 2 m.kr. í 57 m.kr. milli árana 2011 og 2012. Þá hækkuðu aðrar skammtímaskuldir, s.s. við birgja, úr 79 m.kr. árið 2011 í 119 m.kr. árið 2012. Skammtímaskuldir í heild námu þannig 176 m.kr. í árslok 2012 en höfðu hækkað í 283 m.kr. árið 2013. Þessar skuldir fara enn hækkanði og námu 312 m.kr. í árslok 2014. Ríkisendurskoðun hvetur Heilbrigðisstofnun Austurlands og velferðarráðuneyti til að taka á þessari stöðu af festu enda hefur hún m.a. í för með sér að stofnunin þarf að greiða háar fjárhæðir í dráttarvexti.

Ítrekuð ábending til velferðarráðuneytis

1. Efla þarf eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Velferðarráðuneyti ber að hafa markvisst og reglubundið eftirlit með fjárreiðum Heilbrigðisstofnunar Austurlands og beita sér fyrir nauðsynlegum aðgerðum fari útgjöld hennar meira en 4% umfram áætlun. Mikilvægt er að ráðuneytið efli þetta eftirlit sitt, tryggi að rekstur stofnunarinnar rúmist innan fjárheimilda og samþykktra rekstraráætlana og að uppsafnaður halli hennar verði greiddur niður. Þá þarf ráðuneytið að axla aukna ábyrgð við að forgangsraða hvaða þjónustu stofnunin skal veita og standa betur að baki henni þegar taka þarf erfiðar ákvarðanir í þeim efnum. Loks er brýnt að ráðuneytið beiti sér fyrir því að stofnunin fái nauðsynlegar fjárveitingar til að geta sinnt þeirri þjónustu sem henni er ætlað að veita.

Ítrekuð ábending til Heilbrigðisstofnunar Austurlands

1. Haga skal rekstri í samræmi við fjárheimildir

Heilbrigðisstofnun Austurlands er óheimilt að efna til meiri útgjalda en fjárheimildir hennar leyfa. Forstöðumaður stofnunarinnar ber ábyrgð á að rekstur hennar sé í samræmi við fjárheimildir og árlegar rekstraráætlanir. Mikilvægt er að Heilbrigðisstofnun Austurlands grípi til markvissra aðgerða til að jafna uppsafnaðan halla, sporna við frekari hallarekstri og greiða niður skammtímaskuldir sínar. Stofnunin verður m.a. að forgangsraða verkefnum sínum í samræmi við þetta og fylgja þeirri forgangsröðun eftir af festu.

Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum

Viðbrögð velferðarráðuneytis

1. Efla þarf eftirlit með framkvæmd fjárlaga

„Ráðuneytið vaktar sínar stofnanir eins og kostur er og fylgist með mælikvörðum í rekstrinum til að geta brugðist við ef í óefni stefnir. Verkfæri ráðuneytisins til þess eru fyrst og fremst bókhaldskerfi ríkisins, reglulegar úttektir og samanburður. Auk þess eru reglubundin samskipti í formi tölvupósta, símtala og funda sérstaklega við þær stofnanir sem hafa verið í hvað mestum vanda.

Höfuðstóll Heilbrigðisstofnunar Austurlands var neikvæður um tæpar 280 m.kr. í árslok 2014. Rekstrargrunnur stofnunarinnar var hækkaður um 60 m.kr. í fjárlögum 2014 í samræmi við forgangsröðun í þágu heilbrigðisþjónustunnar og í ár fékk stofnunin 25 m.kr. viðbótarfjárveitingu til rekstursins. Samtals hafa framlög til stofnunarinnar hækkað um 85 m.kr. á tveimur árum. Þá kom fjármála- og efnahagsráðuneytið til móts við greiðsluvanda stofnunarinnar með bráðabirgðagreiðslu á rekstrarfé að fjárhæð 45 m.kr., til viðbótar 174 m.kr. sem stofnunin skuldar ríkissjóði. Ef rekstur stofnunarinnar verður í samræmi við ætlanir og innan heimilda, verður hægt að skoða fjármögnunina áfram. Fyrirgreiðslan gerði stofnuninni kleift að greiða niður eldri ógreidda reikninga sem safnast höfðu upp með dráttarvöxtum vegna rekstrarhallans.

Það er mat ráðuneytisins að Heilbrigðisstofnun Austurlands hafi burði til að halda rekstri innan ársins í samræmi við fjárheimildir. Engu að síður er ljóst að reksturinn er í jánnum. Þá er uppsafnaður rekstrarvandi fyrri ára óleystur og óraunhæft að ætla henni að greiða hallann niður af árlegu rekstrarfé. Til þess þarf viðbótarfjárheimildir frá Alþingi þegar stofnuninni hefur tekist að koma rekstri í samræmi við árlegar fjárheimildir.“

Viðbrögð Heilbrigðisstofnunar Austurlands

1. Haga skal rekstri í samræmi við fjárheimildir

„Forstöðumaður Heilbrigðisstofnunar Austurlands, er meðvitaður um þá ábyrgð sem starfinu fylgir um að haga rekstri stofnunarinnar í samræmi við fjárheimildir og rekstraráætlanir.

Eins og fram kom í svarbréfi Heilbrigðisstofnunar Austurlands 16. janúar sl., þá var farið á umtalsverðar hagræðingar- og sparnaðaraðgerðir innan HSA á sl. ári, sem gengu flestar eftir og eru sumar enn að skila sér. Stöðugt er verið að leita nýrra leiða til sparnaðar og hagræðingar.

Ekki náðist að halda stofnuninni innan fjárlaga á síðasta ári eins og fram hefur komið og nam halli ársins 2014, 36 m.kr. Skýringar á þeim halla komu að einhverju leyti fram

í svarbréfi HSA til Ríkisendurskoðunar dags. 16. janúar 2015, en skýringar hallans eru eftirfarandi:

- 1) Veikindalaun starfsmanna á árinu 2014 urðu mun meiri en gert hafði verið ráð fyrir í áætlun, en þau námu um 3,8 % af heildar launagreiðslum. Þó reynt hafi verið að mæta afleysingum vegna veikinda með hagstæðasta móti, s.s. tímabundnum ráðningum, hliðrunum í vinnuskýrslum o.fl., var yfirvinna vegna veikindaforfalla talsvert yfir áætlun.
- 2) Nýr kjarasamningur lækna. Eins og kunnugt er hækkuðu laun lækna verulega um síðustu áramót við nýjan kjarasamning og bar að leiðrétta laun þeirra afturvirkkt, eða frá 1. júní 2014. Stofnunin hafði ekki gert ráð fyrir í rekstrar-áætlun 2014, þeirri raunhækkun sem samningnum fylgdi og enda ekki gert ráð fyrir henni í fjárlögum 2014. Nam sú launaleiðrétting um 11 m.kr. 2014.
- 3) Uppgjör við starfslok. Á haustdögum 2014, hættu tveir lykilstarfsmenn störfum og nam uppgjör við þá vegna uppsafnaðrar yfirvinnu fyrri ára og uppsafnaðs frítökuréttar, um 3 m.kr.
- 4) Lífeyrissjóðsskuldbindingar. HSA situr uppi með gamlar lífeyrissjóðsskuldbindingar, (vegna Lífeyrissjóðs Neskaupstaðar sem rann undir Lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga 2013.) Slíkar skuldbindingar eiga ekki að vera á höndum einstaka ríkisstofnana, þó dæmi séu um slíkt eins og í tilfelli HSA. Þessar lífeyrissjóðsskuldbindingar eru ekki á fjárlögum. Kostnaður vegna þessara lífeyrissjóðsskjóðsna hefur farið hækkandi undanfarin ár og nam á árinu 2014, kr. 14.373.663. Við höfum nú ítrekað óskað eftir því við velferðarráðuneytið að stofnunin verði leyst undan þessum kröfum, en ekki haft árangur hingað til.
- 5) Sérfræðiþjónusta. Innan HSA hefur um áraraðir verið veitt sérfræðiþjónusta af ýmsu tagi. Slík þjónusta er veitt af sérfræðilæknum sem koma hingað austur reglulega, allt frá 2-6 sinnum á ári. Hefur stofnunin staðið straum af kostnaði sem af því hlýst að meira og minna leyti, s.s. ferðakostnaði, gistingu, fæði, auglýsingum, ritaraþjónustu o.fl.

Þetta er ekki tæmandi listi yfir þann kostnað sem stofnunin ber eða hefur borið, sem eru utan fjárlaga. Í fljótu bragði má sjá að kostnaður vegna þeirra atriða sem að ofan eru rakin, nema hærri fjárhæð en sá halli sem var á sl. ári.

Það er stefna og vilji Heilbrigðisstofnunar Austurlands, að halda rekstri stofnunarinnar innan fjárlaga 2015. Þeim aðgerðum sem hrundið var af stað 2014 verður áfram fylgt eftir og stöðugt leitað nýrra leiða til að ná rekstrarmarkmiðum okkar.

Þær aðgerðir nýjar, sem nú eru í deiglu eru þessar;

- a) Endurskoðun samninga við sérfræðilækna. (En mikilvægt er, að línur verði lagðar í þessum efnum af hálfu stjórnvalda, þ.e. hvort sérfræðilækniþjónusta á landsbyggðinni eigi að vera á ábyrgð heilbrigðisstofnana, þegar hvorki er gert ráð fyrir slíku í lögum um heilbrigðisþjónustu, né á fjárlögum).
- b) Áframhaldandi umleitanir til Sjúkratryggingar Íslands eftir samningum um greiðslupátttöku/einingar, vegna starfandi sérfræðinga á FSN/HSA.

- c) Uppsagnir sérkjara heilsugæslulækna sem ekki eru í samræmi við nýgerðan kjarasamning.

Á sama tíma og stjórnendur gera það sem í þeirra valdi stendur til þess að axla þá ábyrgð að halda stofnuninni innan fjárlaga, er mikilvægt að framlög séu í takt við þá þjónustu sem stofnuninni ber að veita og leiðréttingar fylgi fljótt í kjölfar breytinga sem verða kunna á rekstri, s.s. launabreytinga með nýjum kjarasamningum.

Þá er jafnframt mikilvægt að stofnanir sitji ekki uppi með kostnað sem hvorki er á þeirra ábyrgð, né gert ráð fyrir í fjárlögum, (sbr. lið 4 hér að framan).“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Eftirfylgni í samræmi við alþjóðlegan staðal

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðum ítrekaðrar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Heilbrigðisstofnun Austurlands* (febrúar 2009). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti og Heilbrigðisstofnun Austurlands hefðu brugðist við þeim ábendingum sem ítrekaðar voru í *Skýrslu um eftirfylgni: Heilbrigðisstofnun Austurlands* (september 2012).

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga og gagna frá velferðarráðuneyti og Heilbrigðisstofnun Austurlands. Jafnframt var leitað upplýsinga í fjárlögum og ríkisreikningum frá og með árinu 2011 og í ársreikningi Heilbrigðisstofnunar Austurlands fyrir árið 2014. Velferðarráðuneyti og stofnunin fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum þeirra við þeim ítrekuðu ábendingum sem beint er til þeirra í skýrslunni. Þau eru birt hér að framan í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við gerð skýrslunnar.

2 Heilbrigðisstofnun Austurlands

2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012

Í skýrslunni [Heilbrigðisstofnun Austurlands](#) (febrúar 2009) kannaði Ríkisendurskoðun hvort sameining heilbrigðisstofnana á Austurlandi í Heilbrigðisstofnun Austurlands árið 1999 hefði byggt á faglegum og fjárhagslegum forsendum. Fram kom m.a. að markmið sameiningarinnar hefðu verið að tryggja íbúum góða og alhliða heilbrigðisþjónustu og styrkja þjónustusvæðið í landshlutanum með bættri mönnun, samvinnu og samnýtingu stofnana. Ríkisendurskoðun skoðaði einnig þróun rekstrarkostnaðar stofnunarinnar árin 2004–07 en henni hafði lengst af gengið erfiðlega að halda sig innan ramma fjárlaga. Athugað var hvort skipulag og stjórnun stofnunarinnar stuðlaði að því að verkefnum hennar væri sinnt á hagkvæman og árangursríkan hátt, hvort rekstur hennar væri skilvirkur og hvernig klínísk (fagleg) starfsemi hefði þróast.

Ríkisendurskoðun setti fram 11 ábendingar í skýrslunni, þar af var fimm beint til heilbrigðisráðuneytis (nú velferðarráðuneyti). Ráðuneytið var hvatt til að hafa frumkvæði að því að meta áhættu vegna sameiningar heilbrigðisstofnana á Austurlandi og gera samruna- og kostnaðaráætlanir vegna þeirra. Þá var það hvatt til að gera árangursstjórnunarsamning við Heilbrigðisstofnun Austurlands, hafa eftirlit með gerð og framkvæmd áætlana og beita sér fyrir að stofnunin héldi rekstri sínum innan fjárheimilda. Einnig þyrfti að efla heimahjúkrun á þjónustusvæði stofnunarinnar. Loks yrði að samræma starfsemissupplýsingar milli starfsstöðva. Í árslok 2007 nam uppsafnaður halli stofnunarinnar tæpum 53 m.kr. þrátt fyrir að hún hefði ítrekað fengið fjárveitingar í fjárákalogum umliðin ár. Ríkisendurskoðun taldi nauðsynlegt að ráðuneytið kæmi að því ásamt stofnuninni sjálfri að skilgreina hvaða þjónustu hún ætti að veita og beitti sér fyrir að fjármagn fylgdi þeim verkefnum sem henni væri ætlað að sinna.

Ríkisendurskoðun beindi sex ábendingum til Heilbrigðisstofnunar Austurlands árið 2009. Stofnunin var hvött til að gera stefnumótandi áætlanir og birta ársskýrslur sínar. Þá þyrfti að bæta klíniska stjórnun hennar og aðlaga bókhald og uppgjör að klínískri starfsemi. Einnig yrði að endurskoða mönnunarmódel hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða og efla skipulag og yfirsýn um aðkeypta sérfræðiþjónustu. Loks yrði stofnunin að efla fjármálastjórnun sína og fjárhagslegt eftirlit, m.a. þyrfti að auka aðhald í rekstri og skerpa á kostnaðarvitund starfsmanna. Í þessu sambandi taldi Ríkisendurskoðun óviðunandi að Heilbrigðisstofnun Austurlands fjármagnaði sig með yfirdrætti á banka-reikningum en hann nam 20 m.kr. í árslok 2007. Slíkt væri óheimilt samkvæmt reglugerð nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs.

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Heilbrigðisstofnun Austurlands](#) (september 2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum hennar frá árinu 2009. Í ljós kom að unnið hafði verið að flestum þeirra þannig að ekki þótti þörf á að ítreka þær. Þó taldi stofnunin nauðsynlegt að ítreka fjórar þeirra, tvær sem beint hafði verið til velferðarráðuneytis og tvær til Heilbrigðisstofnunar Austurlands.

Sameining og þróun rekstrar-kostnaðar skoðuð árið 2009

Heilbrigðisstofnun Austurlands yrði að halda sig innan fjárheimilda

Velferðarráðuneyti yrði að efla fjárhagslegt eftirlit sitt

Ítrekuðu ábendingarnar lutu allar að fjárhagsstöðu Heilbrigðisstofnunar Austurlands. Stofnunin hafði ekki skilað viðunandi rekstrarárangri heldur verið rekin með stigvaxandi halla milli áranna 2009–11. Hún hafði þó fengið 297 m.kr. fjárveitingu í fjáráukalögum árið 2008 og við það varð höfuðstóll hennar jákvæður í fyrsta sinn frá árinu 2002. Heildartekjur stofnunarinnar drógust saman um 77 m.kr. milli áranna 2009–11 en heildargjöld hækkaðu um 29 m.kr. á sama tíma. Uppsafnaður halli hennar nam rúmum 113 m.kr. í árslok 2011, eða 5,1% af heildartekjum hennar það ár. Þessir rekstrarerfiðleikar höfðu m.a. í för með sér versnandi lausafjárstöðu og í árslok 2011 hafði yfirdráttur á bankareikningum Heilbrigðisstofnunar Austurlands hækkað í 82 m.kr. en skammtímaskuldir í heild námu þá 163 m.kr.

2.2 Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum

Af framangreindu mátti ljóst vera árið 2012 að grípa þyrfti til markvissra aðgerða til að jafna rekstrarstöðu Heilbrigðisstofnunar Austurlands og sporna gegn áframhaldandi hallarekstri. Ríkisendurskoðun ítrekaði því ábendingar sínar til velferðarráðuneytis um að það þyrfti að efla eftirlit sitt með framkvæmd fjárlaga hjá Heilbrigðisstofnun Austurlands og tryggja að stofnunin fylgdi reglum um láns- og reikningsviðskipti. Þá ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingar sínar til Heilbrigðisstofnunar Austurlands um að henni bæri að haga rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir og að hún mætti ekki fjármagna sig með yfirdráttarlánum.

2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Efla þarf eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Í skýrslunni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti á að reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga kvæði á um að ríkisstofnunum væri óheimilt að efna til meiri útgjalda en fjárheimildir þeirra leyfðu. Fagráðuneytum bæri að hafa reglubundið eftirlit með stofnunum sem undir þau heyrðu og ættu að beita sér ef í ljós kæmi að útgjöld þeirra væru meira en 4% umfram áætlun. Ráðuneytið þyrfti að efla eftirlit sitt með fjárreiðum Heilbrigðisstofnunar Austurlands og tryggja að rekstur hennar rúmaðist innan fjárheimilda og samþykktra rekstraráætlana. Þá yrði að greiða niður uppsafnaðan rekstrarhalla stofnunarinnar. Ráðuneytið var einnig hvatt til að taka ríkari þátt í að ákveða hvaða þjónustu stofnunin skyldi veita, standa betur að baki henni í erfiðum ákvörðunum og gæta þess að fjárheimildir til að sinna þjónustunni væru fullnægjandi.

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 við ábendingunni kom fram að á síðari hluta árs 2011 hefði vinnuhópi verið falið að skoða rekstur Heilbrigðisstofnunar Austurlands. Hann hefði skilað skýrslu í árslok 2011 með tillögum að frekari hagræðingu í rekstri stofnunarinnar, ásamt hugmyndum að langtímastefnu hennar. Með hliðsjón af þessum tillögum hefði stjórnendum stofnunarinnar tekist að halda rekstri innan fjárveitinga það sem af væri ári 2012. Ráðuneytið áréttaði fyrri svör sín um að aðhaldsaðgerðum hefði verið forgangsraðað í samræmi við þjónustustefnu og að aðgerðaáætlun um hagræðingu hefði fylgt með rekstraráætlun hvers árs. Ráðuneytið hefði farið yfir þær með stofnuninni og samþykkt eða hafnað í samræmi við forgangsröðun.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að nýir stjórnendur og nýr forstjóri hefðu tekið til starfa haustið 2013. Með auknu aðhaldi og hagræðingaraðgerðum hefði að mestu tekist að koma böndum á reksturinn en lítið mætti út af bregða, t.d. yllu fjarvistir starfsmanna vegna langvarandi veikinda miklum kostnaði við afleysingar. Með rekstraráætlunum stofnunarinnar fengi ráðuneytið upplýsingar um áformaðar aðgerðir hennar og gæfist kostur á að samþykkja eða hafna þeim í samræmi við forgangsröðun verkefna. Þá færi ráðuneytið ársfjórðungslega yfir rekstrarstöðu stofnunarinnar og óskaði eftir nauðsynlegum skýringum. Árið 2012 hefði ráðuneytið farið þess á leit við fjármála- og efnahagsráðuneyti að gerður yrði samningur við Heilbrigðisstofnun Austurlands um að ríkissjóður fjármagnaði uppsafnaðan halla. Ekki hefði orðið af því þar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti setti það skilyrði fyrir slíkri samningagerð að stofnunin sýndi áður fram á að hún gæti rekið sig innan árlegra fjárveitinga, þ.e. hallalaust. Það hefði hún ekki gert. Ráðuneytið kvaðst hafa óskað að nýju eftir fyrirgreiðslu hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti um fjármögnun á halla stofnunarinnar sem myndi veita henni aukið svigrúm til að fylgja eftir aðhaldsaðgerðum í rekstri og draga úr vaxtakostnaði. Fordæmi væru fyrir því að heilbrigðisstofnanir gerðu samninga við fjármála- og efnahagsráðuneyti um fjármögnun uppsafnaðs rekstrarhalla og ef þær gætu rekið sig innan árlegra fjárveitinga í þrjú ár hefði hluti hallans verið felldur niður í lokafjárlögum. Ekkert svar hafði borist í júní 2015.

Unnið hafi verið að ýmsum aðhaldsaðgerðum

Uppsafnaður rekstrarhalli Heilbrigðisstofnunar Austurlands nam 242 m.kr. í árslok 2013 og 278 m.kr. í lok árs 2014 (sjá töflu 2.1). Að mati Ríkisendurskoðunar hefur velferðarráðuneyti að einhverju leyti eftirlit sitt með rekstri stofnunarinnar. Eigi að síður hefur uppsafnaður rekstrarhalli stofnunarinnar farið sívaxandi (sjá kafla 2.2.2). Ríkisendurskoðun gagnrýnir það og ítrekar ábendingu sína. Brýnt er að velferðarráðuneyti taki þetta mál föstum tókum. Tryggja verður að stofnunin haldi rekstri sínum innan árlegra fjárveitinga og eigi jafnframt afgang til að greiða inn á uppsafnaðan halla. Fáir stofnunin ekki nauðsynlegar fjárveitingar til að sinna þeirri þjónustu sem henni er ætlað að veita verður velferðarráðuneyti að beita sér fyrir að úr því verði bætt.

Halda verði rekstri innan fjárheimilda og greiða niður uppsafnaðan halla

2. Tryggja þarf að stofnanir fylgi reglum um láns- og reikningsviðskipti

Í skýrslu sinni árið 2012 ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu til velferðarráðuneytis um að tryggja þyrfti að Heilbrigðisstofnun Austurlands fylgdi reglugerð nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs. Þar væri skýrt kveðið á um að stofnuninni væri óheimilt að fjármagna rekstur sinn með yfirdráttarlánum. Í lok árs 2011 námu yfirdráttarskuldir hennar 82 m.kr.

Óheimilt að fjármagna rekstur með yfirdráttarlánum

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 við ábendingunni kom fram að nokkrar heilbrigðisstofnanir hefðu stofnað til yfirdráttarlána, þ. á m. Heilbrigðisstofnun Austurlands, án samráðs við það. Hið sama kom fram í svari ráðuneytisins árið 2015 þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni.

Heilbrigðisstofnun Austurlands hefur ekki verið með yfirdráttarlán í árslok frá árinu 2012 (sjá töflu 2.2). Því eru ábendingar þar að lútandi ekki ítrekaðar. Hins vegar hafa skammtímaskuldir Heilbrigðisstofnunar Austurlands hækkað frá árinu 2012 (sjá kafla

Engin yfirdráttarlán frá og með árinu 2012

2.2.2). Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að beita sér fyrir að stofnunin hagi rekstri sínum þannig að hún stofni ekki til skammtímaskulda sem fela m.a. í sér háar greiðslur vegna dráttarvaxta.

2.2.2 Ítrekaðar ábendingar til Heilbrigðisstofnunar Austurlands

1. Haga skal rekstri í samræmi við fjárheimildir

Árið 2012 ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína til Heilbrigðisstofnunar Austurlands um að henni væri óheimilt að efna til útgjalda umfram fjárheimildir sínar. Mikilvægt væri að stofnunin gripi til markvissra aðgerða og greiddi niður uppsafnaðan rekstrarhalla sem nam eins og áður segir 113 m.kr. í árslok 2011.

Í viðbrögðum Heilbrigðisstofnunar Austurlands við ábendingunni árið 2012 kom fram að stofnunin hefði fengið vilyrði frá velferðarráðuneyti fyrir lausn á uppsöfnuðum rekstrarhalla. Ítrekaðar tilraunir til að fá þetta vilyrði efnt hefðu hins vegar ekki borið árangur. Stofnunin hefði ennfremur staðið frammi fyrir auknum þjónustukröfum, t.d. vegna fólksfjölgunar á svæðinu, án þess að framlög ríkisins til hennar hefðu hækkað að sama skapi. Þá hefði ráðuneytið m.a. gert kröfur um heilsársrekstur sjúkrahússins á Neskaupstað sem hefði bundið stóran hluta af rekstrarfé stofnunarinnar.

Í svari Heilbrigðisstofnunar Austurlands árið 2015 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að nýr forstjóri hefði tekið til starfa í september 2013. Forstjórinn, ásamt millistjórnendum og framkvæmdastjórn, hefði strax ráðist í aðgerðir til að ná tókum á hallanum, m.a. með því að minnka starfshlutfall í hjúkrunarþjónustu á nokkrum heilsugæslustöðvum. Þá hefðu vaktsvæði Egilsstaða og Seyðisfjarðar verið sameinuð yfir sumartímann og sjúkrarúmum og aðgerðardögum á skurðstofu í Neskaupstað verið fækkað. Einnig hefðu ýmis sérkjör verið endurskoðuð, útistandandi kröfur innheimtar, gjaldskrár yfirfarnar og reynt að hækka leiguverð húsnæðis. Aðgerðirnar hefðu að mestu tekist vel og reynt hefði verið að bregðast við óvæntum útgjöldum með því að leita jafnóðum nýrra leiða til að spara. Starfsmannafundir væru haldnir reglulega á öllum starfsstöðvum, m.a. til að halda starfsmönnum upplýstum um rekstrarstöðu stofnunarinnar hverju sinni, virkja þá til samstarfs og efla kostnaðarvitund þeirra. Haustið 2014 hefði 1,5 stöðugildi stjórnenda verið lagt niður og öðrum stjórnendum falin fleiri verkefni að sama skapi. Veikindaleyfi starfsmanna hefðu hins vegar reynt stofnuninni dýrari árið 2014 en áætlanir hefðu gert ráð fyrir, sem og greiðslur á uppsöfnuðum frítökurétti. Þá væri ferðakostnaður stofnunarinnar mikill, bæði vegna flugfargjalda og aksturs milli starfsstöðva, enda sé þjónustusvæðið víðfeðmt. Miklar fjarlægðir milli starfsstöðva takmarki einnig samlegð í vaktþjónustu lækna og sjúkraflutningum.

Uppsafnaður halli
113 m.kr. í árslok
2011

Miklar hag-
ræðingaraðgerðir
frá hausti 2013

Tafla 2.1 sýnir þróun rekstrar hjá Heilbrigðisstofnun Austurlands árin 2012–14.

2.1 Rekstur Heilbrigðisstofnunar Austurlands 2012–14 í m.kr.*			
Ár	2012	2013	2014
Framlag úr ríkissjóði	2.181	2.208	2.404
Sértekjur	216	216	210
Heildartekjur	2.397	2.424	2.614
Heildargjöld	2.415	2.535	2.650
Afgangur/halli ársins	-18	-111	-36
Höfuðstóll	-132	-242	-278

*Samkvæmt ríkisreikningi vegna 2012 og 2013 en ársreikningi Heilbrigðisstofnunar Austurlands vegna 2014.

Eins og taflan sýnir þá hækkaði framlag ríkissjóðs til Heilbrigðisstofnunar Austurlands á tímabilinu úr 2.181 m.kr. árið 2012 í 2.404 m.kr. árið 2014. Þrátt fyrir það fór uppsafnaður rekstrarhalli stofnunarinnar stigvaxandi, eða úr 132 m.kr. í árslok 2012 í 278 m.kr. í lok árs 2014. Mestur varð hallinn árið 2013, eða 111 m.kr. Þrátt fyrir viðleitni stjórnenda stofnunarinnar til að halda hallarekstri Heilbrigðisstofnunar Austurlands í skefjum hefur rekstrarstaða stofnunarinnar versnað. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína að nýju. Brýnt er að stofnunin taki rekstur sinn föstum tökum og tryggi að hann rúmist innan árlegra fjárveitinga, auk þess að skila afgangi til að greiða inn á uppsafnaðan halla.

Uppsafnaður halli orðinn 278 m.kr. í árslok 2014

2. Óheimilt er að fjármagna rekstur með yfirdráttarlánum

Árið 2012 ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína til Heilbrigðisstofnunar Austurlands um að óheimilt væri að fjármagna rekstur ríkisstofnana með yfirdráttarlánum en í árslok 2011 nam hann 82 m.kr. Í viðbrögðum Heilbrigðisstofnunar Austurlands árið 2012 við ábendingunni kom fram að stofnunin hefði ekki haft önnur úrræði en að stofna til ólögmeats yfirdráttar á bankareikningum til að standa straum af daglegum rekstri þótt það væri óskynsamleg leið. Hvorki velferðarráðuneyti né fjármála- og efnahagsráðuneyti hefðu verið reiðubúin að útvega lausafé fyrir stofnunina.

Yfirdráttur á bankareikningum nam 82 m.kr. í árslok 2011

Í svari Heilbrigðisstofnunar Austurlands árið 2015 við því hvort og þá hvernig stofnunin hefði brugðist við ábendingunni kom fram að reksturinn væri ekki lengur fjármagnaður með yfirdráttarlánum. Ríkisendurskoðun staðfesti það og ítrekar því ekki ábendinguna.

Tafla 2.2 sýnir þróun skammtímaskulda Heilbrigðisstofnunar Austurlands árin 2011–14.

2.2 Skammtímaskuldir Heilbrigðisstofnunar Austurlands 2011–14 í m. kr.*				
Ár	2011	2012	2013	2014
Skuld við ríkissjóð	2	57	178	174
Yfirdráttur á bankareikningum	82	0	0	0
Aðrar skammtímaskuldir	79	119	105	138
Skammtímaskuldir samtals	163	176	283	312

*Samkvæmt ríkisreikningi vegna 2012 og 2013 en ársreikningi Heilbrigðisstofnunar Austurlands vegna 2014.

**Skammtíma-
skuldir aukast og
námu 312 í árslok
2014**

Eins og taflan sýnir hefur Heilbrigðisstofnun Austurlands ekki verið með nein yfirdráttarlán í árslok frá árinu 2012. Hins vegar hækkaði skuld stofnunarinnar við ríkissjóð úr 2 m.kr. í 57 m.kr milli áruna 2011 og 2012 og aðrar skammtímaskuldir, t.d. við birgja, fóru úr 79 m.kr. árið 2011 í 119 m.kr. árið 2012. Skammtímaskuldir í heild námu því 176 m.kr. í árslok 2012 og voru orðnar 312 m.kr. í árslok 2014. Ríkisendurskoðun hvetur Heilbrigðisstofnun Austurlands til að grípa strax í taumana og varast að stofna til skammtímaskulda enda eru þær kostnaðarsamar fyrir stofnunina m.a. vegna hárra dráttarvaxta til lánardrottna. Þá er vakin athygli á því að í 13. gr. reglugerðar nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga kemur fram að ríkisstofnunum er óheimilt að stofna til annarra fjárskuldbindinga en þeirra sem gert er ráð fyrir í fjárlögum.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is