

# Eftirfylgni: *Heilbrigðisstofnun Austurlands*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til velferðarráðuneytis og Heilbrigðisstofnunar Austurlands sem sneru að eftirliti með fjárreiðum og rekstri stofnunarinnar. Með heimild í lokafjárlögum ársins 2015 var uppsafnaður halli stofnunarinnar jafnaður út og í árslok 2017 var höfuðstóll hennar jákvæður. Stjórnendur Heilbrigðisstofnunar Austurlands hafa sýnt aukið aðhald og síðustu ár hefur rekstur stofnunarinnar að mestu verið í samræmi við fjárveitingar. Þrátt fyrir þessar úrbætur er reksturinn í jánnum og óvíst hvort allar þær aðhaldsaðgerðir sem gripið hefur verið til muni skila áframhaldandi árangri.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að velferðarráðuneyti sinni áfram virku eftirliti með ráðstöfun opinbers fjár. Grundvallarforsenda þess er að samræmi sé á milli fjárveitinga til þeirra stofnana sem undir það heyra, þeirra verkefna sem þeim er falið að sinna og þess rekstrargrundvallar sem þeim er markaður. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ráðuneytið að styðja við Heilbrigðisstofnun Austurlands og axla þá ábyrgð sem því ber þegar taka þarf erfiðar ákvarðanir um þjónustu og forgangsröðun stofnunarinnar.

## Úr fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar

Í skýrslunni [Heilbrigðisstofnun Austurlands](#) (2009) setti Ríkisendurskoðun fram 11 ábendingar til Heilbrigðisstofnunar Austurlands og heilbrigðisráðuneytis (nú velferðarráðuneyti). Þar af lutu sex með beinum hætti að rekstri stofnunarinnar og eftirliti ráðuneytisins. Í skýrslunni kom m.a. fram að reksturinn hefði verið erfiður um langa hríð og að hallarekstur hefði ítrekað verið bættur í fjáráukalögum, síðast árið 2008. Stjórnendur stofnunarinnar þyrftu að sýna meira aðhald og efla markvissa fjármálastjórnun en ráðuneytið að viðhafa virkara eftirlit. Auk þess þyrfti að skilgreina hvaða þjónustu stofnunin ætti að veita og leggja mat á hvort rekstrargrunnur hennar væri raunhæfur.

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Heilbrigðisstofnun Austurlands](#) (2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum stofnunarinnar. Unnið hefði verið að framkvæmd þeirra flestra en fjórar, sem allar sneru að fjárreiðum og rekstri stofnunarinnar, voru

ítrekaðar. Stofnunin hafði átt í áframhaldandi rekstrarerfiðleikum og var höfuðstóll hennar neikvæður um 113 m.kr. í árslok 2011. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að velferðarráðuneyti og Heilbrigðisstofnun Austurlands legðu mat á hvernig taka ætti á vandanum og tryggja til frambúðar að starfsemin væri í samræmi við fjárveitingar. Sömu þættir voru ítrekaðir í skýrslunni [Eftirfylgni: Heilbrigðisstofnun Austurlands](#) (2015). Stofnunin var rekin með 36 m.kr. halla árið 2014 og í lok þess árs var höfuðstóll hennar neikvæður um 278 m.kr.

## Ábendingar árið 2015

Árið 2015 ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína til velferðarráðuneytis um að það eflði eftirlit sitt með fjárreiðum Heilbrigðisstofnunar Austurlands og tryggði að rekstur hennar væri í samræmi við fjárheimildir. Taka þyrfti á uppsöfnuðum rekstrarhalla og sjá til þess að stofnunin hefði nauðsynlegt fé til að sinna þeirri þjónustu sem henni væri ætlað að veita. Í því sambandi yrði ráðuneytið að axla ábyrgð við forgangsröðun verkefna og ákvarðana um þjónustu stofnunarinnar. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2015 kom m.a. fram að rekstrargrunnur Heilbrigðisstofnunar Austurlands hefði verið hækkaður um 85 m.kr. á árunum 2014–15. Að þess mati hefði stofnunin burði til að haga rekstrinum í samræmi við heimildir sínar en aftur á móti væri ekki raunhæft að greiða uppsafnaðan rekstrarhalla síðustu ára af rekstrarfé hennar.

Árið 2015 ítrekaði Ríkisendurskoðun einnig ábendingu sína til Heilbrigðisstofnunar Austurlands um að haga yrði rekstri stofnunarinnar í samræmi við fjárheimildir og rekstraráætlanir. Grípa yrði til markvissra aðgerða til að jafna uppsafnaðan halla, sporna við frekari hallarekstri og forgangsráða verkefnum. Í stofnunarinnar árið 2015 kom fram að gripið hefði verið til aðhaldsaðgerða og að fleiri væru fyrirhugaðar. Meðal annars ætti að endurskoða samninga stofnunarinnar um þjónustu sérgreinalækna og segja upp þeim sérkjörum sem heilsugæslulæknar hefðu notið.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því í nóvember 2017 að velferðarráðuneyti og Heilbrigðisstofnun Austurlands upp-

lýstu hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ítrekuð- um ábendingum frá 2015. Svör bárust í janúar 2018.

Af svari ráðuneytisins að dæma hafa þær aðferðir sem það styðst við til að fylgjast með fjárhag og rekstri Heilbrigðis- stofnunar Austurlands ekkert breyst frá því sem var árið 2015. Ráðuneytið nýtir bókhaldskerfi ríkisins auk reglu- bundinna samskipta og gerir úttektir og samanburð á rekstri stofnunarinnar. Í þessu samhengi minnir Ríkis- endurskoðun á að lög nr. 123/2015 um opinber fjármál tóku gildi í árslok 2015. Þeim er m.a. ætlað að tryggja virkt eftirlit með ráðstöfun opinbers fjár. Samkvæmt þeim ber hver ráðherra ábyrgð á stefnumörkun þeirra málefna- sviða og málaflokka sem undir hann heyra og gerir tillögur um skiptingu fjárheimilda til þeirra. Hverjum ráðherra er jafn- framt falin ótvíræð ábyrgð á og eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefna- sviði. Lögin kveða einnig á um skyldu ríkisaðila til að móta starfsemi sinni stefnu til a.m.k. þriggja ára sem ráðherra staðfestir. Forstöðumenn eða eftir atvikum stjórn ber ábyrgð á að starfsemin sé í sam- ræmi við fjárveitingar og áætlanir.

Samkvæmt Ríkisreikningi var Heilbrigðisstofnun Austur- lands rekin með 27 m.kr. afgangi árið 2015 og 23 m.kr. af- gangi 2016. Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfis ríkis- ins nemur rekstrarhalli ársins 2017 um 19 m.kr. Í árslok 2015 var höfuðstóll stofnunarinnar neikvæður sem nam 251 m.kr. en með lokafjárlögum þess árs fékkst heimild til að bæta þá stöðu um sömu fjárhæð. Í árslok 2016 var höfuðstóll stofnunarinnar 23 m.kr. og ekki lítur út fyrir að hann verði neikvæður í árslok 2017 þótt hann verði lægri.

Samkvæmt svari velferðarráðuneytis hafa framlög til Heil- brigðisstofnunar Austurlands hækkað um rúm 14% að raunvirði frá árinu 2014 miðað við fjárlagafrumvarp ársins 2018. Þá voru framlög til heilbrigðisstofnana á landsbyggð- inni aukin um 400 m.kr. við aðra umræðu frumvarpsins en ekki hefur verið ákveðið hvernig þeim verður skipt. Að mati ráðuneytisins hefur Heilbrigðisstofnun Austurlands burði til að halda rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir en engu að síður sé hann í járnum.

Ríkisendurskoðun tekur undir mat ráðuneytisins að því leyti að rekstur Heilbrigðisstofnunar Austurlands er í járnum. Þróun síðustu ára er jákvæð en sem fyrr er ljóst að stofnuninni er skorinn þröngur stakkur. Uppsöfnuðum rekstrarhalla hennar hefur áður verið jafnað út með fjár-

aukalögum og lokafjárlögum en reksturinn jafnan sótt í sama farið. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína en brýnir fyrir velferðarráðuneyti mikilvægi þess að rekstrargrundvöllur Heilbrigðisstofnunar Austurlands sé í samræmi við verkefni hennar og að ráðuneytið axli þá ábyrgð sem því ber hvað snýr að ákvörðunum um þjónustumarkmið og forgangsröðun stofnunarinnar.

Í svari Heilbrigðisstofnunar Austurlands vegna ábendingar Ríkisendurskoðunar um að haga yrði rekstri í samræmi við fjárheimildir tilgreindi stofnunin ýmsar aðhaldsaðgerðir sem gripið hefði verið til. Stjórnendum hefði t.d. verið fækkað, vaktsvæði sameinuð hluta úr ári, opnunartími skertur, bakvakt lækna í Fjarðabyggð lögð af og eftirlit með launasetningu aukið. Þá hefur fjárfestingum í tækjum, kerfum og öðrum innviðum stofnunarinnar verið slegið á frest. Svo rammt kveður að þeim aðgerðum að forstjóri stofnunarinnar telur að uppsöfnuð fjárfestingarþörf sé farin að bitna á starfseminni. Þá er það mat framkvæmda- stjórnar Heilbrigðisstofnunar Austurlands að framlag ríkisins til rekstrarins dugi ekki fyrir þeirri þjónustu sem stofnuninni er ætlað að veita.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Heilbrigðisstofnun Austurlands gripið til markvissra aðhaldsaðgerða og er ábendingin ekki ítrekuð. Engu að síður er ljóst að ef árang- ur síðustu ára hefur náðst með því að slá nauðsynlegum fjárfestingum á frest er sá árangur einungis tímabundinn.

## Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnáskýlundurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofn- unin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Velferðarráðuneyti og Heilbrigðisstofnun Austurlands fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.