



Stöðug framúrkeyrsla heilbrigðisstofnana á fjárlögum Endurskoðuð útgáfa

Fjárlagagerðin fyrir árið 2004 nær senn hámarki. Forsvarsmenn opinberra stofnana sem og aðrir sem hagsmuna hafa að gæta leggja leið sína á fund fjárlaganefndar Alþingis um þessar mundir í þeim tilgangi að fá leiðréttingu sinna fjárlagaliða áður en frumvarpið er afgreitt í þinginu.

Oft er mikill munur á fjárheimildum í fjárlögum hvers árs og þeim fjármunum sem varið er til ríkisrekstursins samkvæmt endanlegu rekstraruppgjöri. Skýringarnar eru margþættar og eiga sér m.a. rætur í ófullkominni áætlanagerð, skorti á árangursmælingum og skorti á ábyrgð stjórnenda.

Einn helsti ljóður á ríkisrekstri í samanburði við einkarekstur er sá, að aðilinn sem borgar reikninginn er ekki til staðar þegar þjónustan er veitt. Einnig er launakerfi ríkisins þannig að takmarkað svigrúm er til að umbuna starfsmönnum fyrir góða frammistöðu. Ekkert hvatakerfi er nú til staðar í íslenskum ríkisrekstri sem verðlaunar stjórnendur og aðra starfsmenn fyrir aukin afköst eða minni tilkostnað. En hvaða áhrif hefur núverandi kerfi á rekstrarafkomu hins opinbera?

Hér á eftir fer athugun á því hvernig rekstrarafkoman hefur verið undanfarin fimm ár í útgjaldamesta ráðuneytinu, þ.e. ráðuneyti heilbrigðis- og tryggingarmála. Fjárlög ársins 2003 vörðu 100,7 milljörðum króna til þessa málaflokks en frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004 gerir ráð fyrir um 110,1 milljarði króna. Þar er um að ræða 9,4 milljarða króna aukningu á einu ári, ef frumvarpið nær fram að ganga óbreytt. Til að gera sér betur grein fyrir stærðarhlutföllum má geta þess að útgjöld hins opinbera til menntastofnana á háskólastigi¹ nema rúmum 7,5 milljörðum króna.

Athugun SA beindist að því hversu mikið framlög úr ríkissjóði til einstakra stofnana innan heilbrigðiskerfisins skv. ríkisreikningi fóru fram úr gjöldum eins og þau voru ákveðin í fjárlögum á árunum 1998-2002.²

Hraðakstursstofnanir

Í athuguninni var gert ráð fyrir að reksturinn hefði orðið fyrir óvæntum útgjaldaauka vegna verðbólgu og launahækkana umfram þær forsendur sem fjárlög hvers árs

¹ Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Háskólinn í Reykjavík, Kennaraháskólinn, Viðskiptaháskólinn á Bifröst, Tækniháskólinn, Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri og Listaháskólinn

² Þau hugtök sem notuð eru í samanburðinum eru „gjöld umfram sértekjur“ en svo nefnist hugtakið einmitt í ríkisreikningi árin 1998-2000 en síðan var nafni þess breytt í „tekjur umfram gjöld“ sem yfirleitt eru tölur með neikvæðu formerki.

Athugunin beinist eingöngu að samanburði milli fjárlaga og ríkisreiknings, en ekki er litið til síðari fjárheimilda í fjárukalögum, sem afgreidd eru u.þ.b. ári síðar en fjárlögin. Ástæðan er sú að hér er verið að kanna hversu skilvirk sú áætlanagerð er sem birtist í fjárlögum.

Tilfærslur verkefna milli stofnana geta haft áhrif á samanburðinn einstök ár en þær ættu ekki að hafa veruleg áhrif á samanburð sem nær til svo margra ára sem hér um ræðir. Þá er tekið tillit til verðlagsbreytinga í skilgreiningu á hraðakstursstofnunum með þeim hætti að stofnunum er „heimilaður“ tiltekinn framúrakstur umfram forsendur fjárlaga hvers árs. Er þær heimildir einkum byggðar á hækkunum launa ríkisstarfsmanna umfram forsendur fjárlaga hvers árs. Fyrir kemur að stofnanir nýta ekki heimildir til að stofna til útgjalda á tilteknu ári og fresta því til næsta árs. Ef slíkt gerist þá fellur viðkomandi stofnun út úr samanburðinum því hún lendir undir gjaldaramma fjárlaga.

byggðu á. Oft getur rekstur orðið fyrir sérstökum skellum frá einum tíma til annars og þess vegna eru aðeins þær stofnanir og fjárlagaliðir til skoðunar sem fóru stöðugt fram úr fjárlögum, þ.e. öll 5 árin. Eftirfarandi tafla sýnir hvaða stofnanir og fjárlagaliðir þetta voru og hversu mikið endanleg rekstrarniðurstaða fór fram úr fjárlögum.

Tafla 1 Hraðakstursstofnanir/-fjárlagaliðir. Hlutfallsleg útgjöld heilbrigðisstofnana skv. ríkisreikningi umfram fjárlög hvers árs

Nafn stofnunar	1998	1999	2000	2001	2002	Meðaltal
1 Heilsugæslustöð Hveragerðis	26,6%	65,8%	50,4%	60,6%	79,1%	56,5%
2 Heilsugæslustöð Hvolsvallar	73,8%	75,8%	9,9%	12,4%	27,4%	39,9%
3 Heilsugæslustöð Ólafsvíkur	52,0%	57,3%	16,5%	28,1%	43,0%	39,4%
4 Heilsugæsla í Reykjavík	82,5%	20,8%	24,7%	24,2%	35,5%	37,5%
5 Heilsugæslustöð Hafnarfjarðar	65,6%	32,2%	10,0%	23,2%	45,4%	35,3%
6 Heilsugæslustöð Mosfellsbæjar	51,2%	18,0%	23,5%	28,0%	46,8%	33,5%
7 Reynslusveitarfélagið Höfn	89,4%	13,2%	17,6%	8,8%	17,1%	29,2%
8 Heilsugæslustöð Ólafsfirði	46,6%	28,5%	34,0%	20,1%	12,3%	28,3%
9 Heilsugæslustöð Garðabæjar	59,2%	32,0%	10,1%	13,4%	22,6%	27,5%
10 Heilsugæslustöð Búðardals	44,8%	31,7%	18,4%	17,9%	22,2%	27,0%
11 Heilsugæslustöð Borgarnesi	60,9%	25,1%	5,7%	17,4%	18,9%	25,6%
12 Heilsugæslustöð Grundarfjarðar	55,7%	13,2%	17,6%	10,2%	25,1%	24,4%
13 Heilsugæslustöð Dalvíkur	44,3%	38,8%	7,3%	10,3%	20,1%	24,2%
14 Heilsugæslustöð Laugarasi	35,5%	25,9%	9,2%	24,7%	24,0%	23,8%
15 Heilsugæslustöð Seltjarnarness	47,4%	35,6%	6,0%	11,1%	9,2%	21,9%
16 Heilbrigðisstofnunin Suðmesjum	34,2%	30,5%	13,1%	12,6%	13,4%	20,8%
17 Heilbrigðisstofnunin Húsavík	14,7%	18,4%	26,4%	17,9%	16,6%	18,8%
18 Heilbrigðisstofnunin Selfossi	34,3%	28,3%	11,8%	5,4%	11,1%	18,2%
19 Heilbrigðisstofnunin Hólmavík	19,0%	23,4%	14,3%	14,3%	10,5%	16,3%
20 Heilbrigðisstofnun Austurlands	26,7%	18,1%	12,5%	11,5%	9,0%	15,5%
21 Heilsug, Kopavogi	18,1%	5,4%	14,0%	10,2%	27,4%	15,0%
22 Landspítali háskólasjúkrahús*	16,1%	18,6%	8,4%	15,1%	14,5%	14,5%
23 St fransiskuspítali Stykkishólmi	16,4%	27,0%	9,9%	6,2%	6,0%	13,1%
24 Heilbrigðisstofnun Akraness	19,8%	20,9%	10,8%	4,6%	4,3%	12,1%
25 Heilbrigðis -og trygg.ráðuneytið alls	3,3%	37,5%	6,5%	6,1%	6,8%	12,0%
26 Heilbrigðisstofnunin Blöndósi	15,5%	8,6%	6,3%	9,4%	17,1%	11,4%
27 St. Jósefsspítali Hafnarfirði	23,3%	17,0%	9,1%	4,2%	3,0%	11,3%
28 Garðvangur, Garði	4,3%	16,4%	6,5%	8,4%	20,6%	11,3%
29 Fjórðungssjúkrahúsid Akureyri	19,4%	9,1%	5,5%	13,4%	8,2%	11,1%
30 SÁÁ	12,2%	13,2%	4,0%	13,8%	8,6%	10,3%
31 Aðalskrifstofa heilbrigðisráðuneytis	15,2%	11,5%	10,6%	7,2%	4,6%	9,9%
32 Heilbrigðisstofnunin Hvammtanga	21,4%	4,3%	5,1%	12,8%	1,9%	9,1%
33 Heilbrigðisstofnunin Patreksfirði	6,1%	10,0%	6,6%	10,8%	6,0%	7,9%
34 Sólvangur, Hafnarfirði	9,4%	16,6%	3,4%	0,5%	4,0%	6,8%
Meðaltal	34,3%	25,0%	13,1%	14,6%	18,9%	21,2%

*Lagður er saman rekstur Sjúkrahúss Reykjavíkur og Ríkisspítala árin 1998 og 1999

Taflan sýnir að síðastliðin 5 ár hafa 34 heilbrigðisstofnanir farið stöðugt fram úr fjárlögum. Útgjaldaliðir fjárlaga til heilbrigðismála, sem hafa fjárheimildir öll 5 árin, eru 83 þannig að rúm 40% þeirra hafa farið umtalsvert fram úr áætlunum á hverju einasta ári. Að meðaltali fóru þessar 34 stofnanir rúmlega 21% fram úr fjárlögum á tímabilinu. Framúrkeyrsla þeirra að meðaltali á hverju ári fyrir sig lá á bilinu 6,8%-56,5%. Hverju sem um er að kenna blasir sú mynd við að áhættan sem stjórnendur stofnananna taka er næsta lítil af því að keyra fram úr áætlunum á ofsahraða. Stöðug útgjaldaaukning kemur sérlega spáskt fyrir sjónir í litlum sveitarfélögum þar sem þó nokkur fólksfækkun á sér stað.

Dæmi um fjárframlög til heilbrigðisstofnana 1998-2002

Þegar litið er til þess hvernig þróunin á sér stað frá einu ári til annars hjá einstaka stofnunum má sjá hversu misjafnlega stofnanirnar nýta sér fjárheimildir og hvernig ríkisvaldið bregst við því. Hér að neðan má sjá greiðslur ríkisins skv. fjárlögum og ríkisreikningi til heilbrigðisstofnunar sem fer stöðugt fram úr á fjárlögum í rekstri sínum annars vegar (Heilsugæslustöð Hveragerðis) og annarrar sem heldur sig innan viðmiðunarmarka hins vega (Vistunarheimilið Bjarg).

Ár	Heilsugæslustöð Hveragerðis			Vistunarheimilið Bjarg		
	Fjárlög	Reikningur	Halli/afg.	Fjárlög	Reikningur	Halli/afg.
1998	10.400	13.165	-2.765	25.200	27.191	-1.991
1999	13.900	23.043	-9.143	27.900	27.900	0
2000	18.000	27.076	-9.076	29.100	30.600	-1.500
2001	26.500	42.549	-16.049	32.000	33.100	-1.100
2002	29.700	53.190	-23.490	36.200	36.200	0

Aðalskrifstofa ráðuneytisins fór tæplega 10% að meðaltali fram úr fjárlögum á þeim 5 árum sem hér eru til umfjöllunar. Landlæknisembættið kemst hins vegar ekki inn á listann yfir hraðakstursstofnanir vegna þess að árið 2001 voru gjöld skv. ríkisreikningi lægri en niðurstaða fjárlaga. Það má þó telja einstakt frávik þar sem stofnunin fór verulega fram úr fjárlögum árin 1998-2000 og um 35% að meðaltali öll árin fimm. Þá kemst Lyfjastofnun ekki heldur inn á þennan lista þar sem stofnunin hefur notið gífurlegrar aukningar sértekna, sem skýrast af stóraukinni lyfjaframleiðslu sem leitt hefur til þeirra einkennilegu aðstæðna að svokallað lyfjaeftirlitsgjald hefur orðið að gjöfulem skatti ótengdum því eftirliti sem fram fer í stofnuninni. Mestu munar þó um prósenturnar sem Landspítali-háskólasjúkrahús fer fram úr fjárlögum. Árið 2001 fór Landspítalinn um 15,1% fram úr fjárlögum sem nam 2,8 milljörðum króna á verðlagi þessa árs. Í fyrra fór spítalinn um 14,5% fram úr fjárlögum en sú framúrkeyrsla kostaði landsmenn um þrjá milljarða króna.

Fyrirmyndarstofnanir

En hvar er ráðdeild að finna í rekstri íslenskra heilbrigðisstofnana? Hverjir eru oftast undir fjárlögum eða rétt fyrir ofan? Átta stofnanir/fjárlagaliðir voru oftast undir fjárlögum, eða rétt fyrir ofan á tímabilinu, eða að meðaltali 6,2% yfir fjárlögum. Þær stofnanir sem tilheyra þessum hópi eru flestar sjálfseignarstofnanir. Þær eiga það allar sameiginlegt að sinna umönnun þeirra sem oftast eru flokkaðir meðal hinna verst

settu í samfélaginu, þ.e. geðsjúkum, öldruðum og fötluðum. Undanskilinn er liðurinn Íslenska upplýsingasamfélagið, en liður með því heiti er á fjárlögum allra ráðuneyta. Þær heimildir verða að teljast afar sparlega nýttar hjá heilbrigðisráðuneytinu, allt niður í 12 krónur af hverjum hundrað árið 1999.

Tafla 2. Stofnanir / fjárlagaliðir sem hafa verið undir viðmiðunarmörkum³ í rekstrinum í a.m.k. þrjú ár af fimm.

Nafn stofnunar	1998	1999	2000	2001	2002	Meðaltal
1 Sjálfsbjörg, hjúkrunar- og endurhæfingarstöð	-3,9%	1,0%	6,8%	3,8%	3,8%	2,3%
2 Málefni fatlaðra *	-2,7%	15,6%	-1,3%	15,0%	0,8%	5,5%
3 Vistheimilið Bjarg	7,9%	0,0%	5,2%	3,4%	0,0%	3,3%
4 Hlaðgerðarkot	6,3%	2,1%	11,2%	3,9%	0,0%	4,7%
5 Hjúkrunarheimilið Eir	1,6%	3,3%	5,5%	3,7%	12,1%	5,2%
6 Hjúkrunarheimilið Skjól	3,4%	4,8%	5,6%	3,6%	8,4%	5,2%
7 Hjúkrunarheimilið Hombrekka		2,4%	4,7%	3,8%	18,6%	7,4%
8 Hjúkrunarheimilið, Lundur		0,6%	4,7%	4,1%	56,1%	16,4%
Meðaltal	2,1%	3,7%	5,3%	5,2%	12,5%	6,2%

Eftirtekt vekur gífurleg útgjaldaaukning margra þessara stofnana árið 2002, þar sem reksturinn hafði verið með ágætum í þrjú ár á undan. Þá vaknar sú spurning hvort þeim stofnunum sem skila rekstrinum með afgangi er síðan refsað með lægri fjárframlögum árið á eftir, eða a.m.k. árið 2002. Þeirri spurningu verður ekki svarað hér. Hins vegar er auðvelt að gera sér í hugarlund hvaða afleiðingar slík útgjaldastjórnun hefði á rekstur stofnana. Með því að refsa mönnum fyrir að vera innan ramma fjárlaga er byggður upp öfugur hvati til gjaldaþenslu innan kerfisins sem leiðir til þess að stjórnendur stofnana vilja fremur fara fram úr heimildum fjárlaga, en vera innan heimilda þeirra. Slíkt rekstrarumhverfi, sem byggir á föstum fjárlögum, verðlaunar aðhaldsleysi og umbunar ekki stjórnendum fyrir góðan árangur, er ekki til þess fallið að auka framleiðni. Í raun rammur það inn óskilvirkni og sjálfvirka útgjaldaþenslu sem reksturinn mun einkennast af. Á þetta hefur áður verið bent í skýrslunni *Bætum líf skjörin* sem SA gáfu út í apríl síðastliðnum.

Áhrif aukins þáttar samneyslu í verðmætasköpuninni

Hér hefur aðeins verið til umfjöllunar rekstrarkostnaður heilbrigðisstofnana og enginn gaumur verið gefinn að árangri þeirra við að sinna verkefnum sínum. Þær upplýsingar sem hér hafa verið dregnar fram í dagsljósið um kerfisbundna og verulega útgjaldaaukningu heilbrigðisstofnana, að teknu tilliti til óvæntra útgjaldaauka, kalla hins vegar á svör frá stjórnendum í heilbrigðisþjónustunni. Þótt engar skýringar sé hér að finna á útgjaldaþenslunni ætti umfjöllunin þó að leiða í ljós hvernig landið liggur.

Þegar hlutur samneyslu í landsframleiðslu vex ýtir hún gjarnan út krafti einkaframtaksins, sem oftast er ekki skapar meiri verðmæti fyrir alla en samneyslan getur áorkað. Það er því gild ástæða fyrir því að við viljum nýta það fé sem fellur til samneyslunnar sem best og aðeins auka það ef brýna nauðsyn ber til. Vitað er að hver króna sem fellur til samneyslu í gegnum skattkerfið skilar að jafnaði til baka minna en krónu, einkum vegna umframbyrði skatta. Hver króna sem varið er á almennum markaði skilar að jafnaði af sér meira en krónu. Það er því seint of varlega farið þegar

³ Viðmiðunarmörk eru mynduð út frá vísitölu sem vegur saman vísitölur neysluverðs, samneysluverðs, launa opinberra starfsmanna og bygginga, eftir því sem við á miðað við hagræna skiptingu á útgjöldum ríkissjóðs.



Ákvarðanir um aukna samneyslu eða útgjöld opinberra stofnana eru teknar. Rætur útgjaldavandans liggja í einstökum rekstrareiningum og ef þeim er enginn gaumur gefinn breytist ekkert í þeirri heildarmynd sem birtist okkur í formi sívaxandi hlutar samneyslu í þjóðarbúskapnum.