

Hlutdeild sveitarfélaga
í stofnkostnaði
heilbrigðisstofnana



RÍKISENDURSKOÐUN
Október 2001

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR.....	7
2	SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	9
3	FJÁRVEITINGAR OG KOSTNAÐUR.....	13
3.1	SAMANTEKT UM KOSTNAÐ OG FJÁRVEITINGAR	13
3.2	FJÁRVEITINGAR.....	14
3.3	KOSTNAÐUR	17
4	VERKLAG.....	23
4.1	UNDIRBÚNINGUR AÐ FRAMKVÆMDUM VIÐ HEILBRIGÐISSTOFNANIR	23
4.2	VERKLEGAR FRAMKVÆMDIR	23
4.3	ÖNNUR VERKEFNI	26
4.4	KÖNNUN RÍKISENDURSKOÐUNAR Á VERKLAGI STOFNANA	27
5	ÁGREININGSEFNI.....	29

Töflur

Tafla 1.	Samantekt á heildarkostnaði og fjárveitingum á árunum 1999 og 2000	13
Tafla 2.	Fjárheimildir vegna Landspítala - háskólasjúkrahúss (08-373)	15
Tafla 3.	Fjárheimildir vegna Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri (08-358)	15
Tafla 4.	Aðrar fjárheimildir vegna stofnkostnaðar og viðhalds	16
Tafla 5.	Kostnaður vegna Ríkisspítala og Sjúkrahúss Reykjavíkur	18
Tafla 6.	Kostnaður vegna Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri.....	18
Tafla 7.	Kostnaður vegna framkvæmda á vegum FSR	19
Tafla 8.	Áætlaður kostnaður vegna óskiptra fjárveitinga	20

1 Inngangur

Með bréfi dags. 2. apríl 2001 óskaði forsætisnefnd Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun tæki til afgreiðslu erindi Margrétar Frímannsdóttur alþingismanns til nefndarinnar þar sem þess var óskað að Ríkisendurskoðun athugi og geri skýrslu um framkvæmd ákvæða 3. mgr. 34 gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Ríkisendurskoðun féllst á ofangreinda beiðni forsætisnefndar Alþingis.

Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 kveða á um að sveitarfélögum beri að greiða 15% af stofnkostnaði við heilsugæslustöðvar og sjúkrahús. Ákvæði þessa efnis er að finna í 1. mgr. 18. gr. og í 3. mgr. 34. gr. laganna. Auk þess ber sveitarfélögum að láta í té lóðir undir slíkar byggingar ríkissjóði að kostnaðarlausu og án greiðslu gatnagerðargjalda. Almennur viðhaldskostnaður fasteigna og tækja telst hins vegar til rekstrarkostnaðar og greiðist þarf af leiðandi alfarið af ríkinu. Aftur á móti teljast meiri háttar viðhald og tækjakaup til stofnkostnaðar og ber því sveitarfélögum að standa undir 15% af þeim kostnaði. Heilbrigðisráðherra er ætlað að setja nánari ákvæði í reglugerð um hvað skuli teljast meiri háttar viðhald. Lögin kveða á um að ráðherra heilbrigðismála skuli láta gera áætlun um framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir. Skal áætlunin gerð til fjögurra ára, endurskoðast annað hvert ár og vera staðfest af Alþingi. Ráðuneytið skal sjá um framkvæmd áætlunarinnar.

Ljóst er að Alþingi og heilbrigðisráðherra hafa mjög víðtækar heimildir til að skuldbinda sveitarfélögin í þessum efnum. Hafi Alþingi tekið ákvörðun um fjárveitingar til stofnkostnaðar eru hlutaðeigandi sveitarfélög skuldbundin að taka þátt í kostnaði jafnvel þótt öll ákvarðanatáka viðvíkjandi útgjöldum til þessara mála sé hjá ríkinu. Engu að síður eru þess nokkur dæmi

að til ágreinings hafi komið á milli sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana um greiðsluskyldu þeirra fyrrnefndu og hefur þar m.a. verið vísað til ófullnægjandi skilgreiningar á því hvað teljist stofnkostnaður og meiri háttar viðhald enda hefur reglugerð um það efni ekki verið sett. Ríkisendurskoðun hefur áður í bréfi til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins frá nóvember 2000 vakið athygli á nauðsyn þess að slík reglugerð verði sett. Nánar er fjallað um ágreiningsmál sem upp hafa komið síðar í þessari skýrslu.

Í tengslum við athugun Ríkisendurskoðunar var upplýsinga aflað hjá nokkrum sjúkrahúsum og heilsugæslustöðvum, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og Framkvæmdasýslu ríkisins (FSR). Þá var farið yfir upplýsingar úr bókhaldskerfi ríkisins, ársreikningum og endurskoðunar-skýrslum heilbrigðisstofnana. Athugunin nær til áranna 1999 og 2000.

Í þessari skýrslu eru fyrst birtar upplýsingar um fjárveitingar og kostnað heilbrigðisstofnana vegna stofnframkvæmda bæði árin sem athugunin nær til og að því búnu fjallað um verklag við framkvæmd áðurnefndra lagaákvæða. Í því sambandi er leitast við að svara því hvort fyrir mælum um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga hafi verið fylgt og hvort samræmis sé gætt á milli stofnana hvað hana varðar. Loks er gerð grein fyrir þeim ágreiningsmálum sem upp hafa komið í þessu sambandi.

2 Samantekt og helstu niðurstöður

Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 kveða á um að sveitarfélögum beri að greiða 15% af stofnkostnaði við heilsugæslustöðvar og sjúkrahús en meiri háttar viðhald og tækjakaup teljast auk þess til stofnkostnaðar. Í samræmi við ákvörðun Alþingis um fjárveitingar til stofnkostnaðar og samkvæmt áætlun heilbrigðisráðherra um framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir eru hlutaðeigandi sveitarfélög skuldbundin að taka þátt í framkvæmdum og kostnaði sem í flestum tilfellum er 15% eða í samræmi við eignarhlut.

Útgjöld ríkissjóðs vegna stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds við heilbrigðisstofnanir á árunum 1999 og 2000 námu samtals 3.028 m.kr., þar af voru 1.849 m.kr. vegna Ríkisspítala. Á sama tímabili námu útgjöld sveitarfélaga vegna stofnkostnaðar og viðhalds hins vegar 224 m.kr. Kostnaðarhlutdeild sveitarfélaganna síðastliðin tvö ár nemur nálægt 16% af stofn- og viðhaldskostnaði sem á að skiptast milli ríkis og sveitarfélaga.

Í meginatriðum hefur fyrirmælum um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga verið fylgt en ekki er fullt samræmi á milli heilbrigðisstofnana hvernig staðið er að innheimtunni og hvað er innheimt. Þess er aftur á móti að fullu gætt hvað varðar verkefni í umsjón Framkvæmdasýslu ríkisins (FSR). Vel hefur gengið að innheimta viðskiptakröfur sveitarfélaganna undanfarin ár en útistandandi skuldir þeirra um síðustu áramót námu um 32 m.kr. Hins vegar áttu nokkur sveitarfélög inneignir vegna framkvæmda samtals að fjárhæð 61 m.kr. í árslok. Líóst er að stór hluti útistandandi skulda stafar af ágreiningi á milli nokkurra sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana á síðastliðnum tveimur árum varðandi greiðsluskyldu þeirra fyrrnefndu.

Þannig var um þriðjungur af útistandandi skuldum sveitarfélaga um síðustu áramót tilkominn vegna ágreinings Akureyrarbæjar og ríkisins um greiðsluskyldu bæjarins. Að öðru leyti geta verið eðlilegar skýringar á skuldastöðu sveitarfélaga og t.d. að þeim hafi ekki gefist ráðrúm til þess að taka fullt tillit til kostnaðarhlutdeildar í fjárhagsáætlunum sínum.

Í nokkrum tilfellum hefur komið til ágreinings um greiðsluskyldu sveitarfélaga og dæmi um að sveitarfélög hafa neitað að greiða mótframlag vegna stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds. Í því sambandi er iðulega vísað til samnings ríkisins og Reykjavíkurborgar um yfirtöku ríkisins á rekstri og stjórnun allra deilda Sjúkrahúss Reykjavíkur þann 1. janúar 1999.

Fulltrúar sveitarfélaga skipa meirihluta stjórna heilbrigðisstofnana og taka því þátt í ákvörðunum um framkvæmdir og umsóknir um framlög úr ríkissjóði til þeirra. Fulltrúum sveitarfélaganna er væntanlega ætlað að hafa samráð við sveitarstjórnir áður en þeir samþykkja framkvæmdir sem skuldbinda sveitarfélögin. Engu að síður er ljóst að ekki hefur alltaf ríkt full sátt á milli sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana um kostnaðarþátttöku m.a. vegna ófullnægjandi skilgreiningar á því hvað teljist til stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds. Heilbrigðisráðherra hefur heimild í lögum til þess að setja í reglugerð nánari ákvæði um hvað telst til meiri háttar viðhalds en það hefur ekki verið gert.

Þá hefur skammur fyrirvari á framkvæmdum og skortur á upplýsingagjöf til sveitarfélaga um fyrirhugaðar framkvæmdir í einhverjum tilvikum skapað vandkvæði. Það sjónarmið hefur komið fram að sveitarfélögum hafi ekki ætíð gefist ráðrúm til þess að taka tillit til kostnaðarhlutdeildarinnar í sínum fjárhagsáætlunum. Sem fyrr segir eiga fulltrúar sveitarfélaga sæti í stjórnnum heilbrigðisstofnana og því ætti upplýsingastreymi til sveitarfélaganna að vera tryggt. Engu að síður gæti verið æskilegt að skilgreint yrði hvað teljist eðlilegur fyrirvari í þessum efnum og með hvaða hætti ráðuneyti og viðkomandi

stofnun beri að standa að upplýsingagjöf til sveitarfélags um fyrirhugaðar framkvæmdir.

3 Fjárveitingar og kostnaður

3.1 Samantekt um kostnað og fjárveitingar

Á árunum 1999 og 2000 námu útgjöld ríkissjóðs vegna stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds við heilbrigðisstofnanir samtals 3.028 m.kr. Af þeirri fjárhæð voru 1.849 m.kr. vegna framkvæmda við Ríkisspítala, en allur stofn- og viðhaldskostnaður vegna þeirra greiðist alfarið af ríkinu. Á sama tímabili námu útgjöld sveitarfélaga vegna stofnkostnaðar og viðhalds 224 m.kr. Kostnaðarhlutdeild sveitarfélaganna síðastliðin tvö ár nemur 16% af þeim stofn- og viðhaldskostnaði sem skiptist á milli ríkis og sveitarfélaga. Samþykktar fjárheimildir vegna stofnkostnaðar- og viðhaldsverkefna námu á sama tímabili 2.740 m.kr. Neðangreind tafla sýnir nánar skiptingu kostnaðar og fjárheimilda 1999 og 2000.

Tafla 1. Samantekt á heildarkostnaði og fjárveitingum á árunum 1999 og 2000

Fjárhæðir í m.kr.		Kostnaður 1999	Kostnaður 2000	Kostnaður samtals	Fjárheim. samtals
Hlutur sveitarfélaga	16,0%	120	105	224	
Heilbrigðisstofnanir	84,0%	634	545	1.179	1.047
	Samtals	754	649	1.403	1.047
Ríkisspítalar		1.066	783	1.849	1.693
	Samtals	1.820	1.432	3.252	2.740
Þar af hlutur ríkissjóðs		1.700	1.328	3.028	2.740

3.2 Fjárveitingar

Í fjárlögum hvers árs eru framlög vegna stofnkostnaðar hjá heilbrigðisstofnunum ýmist tilgreind á fjárlagaliðum viðkomandi stofnana eða á sérstökum safnliðum. Þeir safnliðir sem um er að ræða eru þrír; 08-370 Sjúkrahús með fjölpætta starfsemi, 08-381 Sjúkrahús og læknisbústaðir, og 08-500 Heilsugæslustöðvar, almennt.

Stærri sjúkrahús hafa fengið framlög af fjárlagalið 08-370 Sjúkrahús með fjölpætta starfsemi vegna stofnframkvæmda m.a. í tengslum við endurskipulagningu og breytingar á starfsemi.

Fjárlagaliður 08-381 Sjúkrahús og læknisbústaðir, skiptist í eftirfarandi viðfangsefni:

- 5.50 Viðhaldsverkefni. Óskipt fjárveiting til viðhalds sjúkrahúsa og læknisbústaða.
- 6.60 Stofnkostnaður. Óskipt fjárveiting til tækjakaupa fyrir sjúkrahús og læknisbústaði.
- 6.90 Stofnkostnaður. Fjárveiting til byggingar sjúkrahúsa, heilsugæslustöðva og læknisbústaða sem er nánar sundurliðuð á ákveðin verkefni. Hjúkrunar- og dvalarheimili falla meðal annarra hér undir skv. 24 gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990.

Fjárlagaliður 08-500 Heilsugæslustöðvar, almennt, skiptist í eftirfarandi viðfangsefni:

- 5.01 Viðhaldsverkefni. Óskipt fjárveiting til viðhalds heilsugæslustöðva.
- 6.01 Stofnkostnaður. Óskipt fjárveiting til kaupa á tækjum og búnaði fyrir heilsugæslustöðvar.

Almennt gildir um fjárveitingar af ofangreindum fjárlagaliðum að framlag ríkissjóðs er 85% og skal framlag sveitarfélaga vera 15% til viðbótar eða í samræmi við eignarhlut.

Á því tímabili sem athugun Ríkisendurskoðunar náði til fengu aðeins Ríkisspítalar, Sjúkrahús Reykjavíkur og Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri (FSA) sérgreind framlög undir sínum fjárlagaliðum vegna nýbygginga, viðhalds og tækjakaupa. Sjúkrahús Reykjavíkur og Ríkisspítalar voru sameinuð í eina stofnun, Landspítala - háskólasjúkrahús, á árinu 1999 og eru framlög til hennar færð undir fjárlagalið 08-373.

Tafla 2. Fjárheimildir vegna Landspítala - háskólasjúkrahúss (08-373)

Fjárhæðir í þús. kr.	1999			2000		
	Viðhald	Stofn- kostn.	Samt.	Viðhald	Stofn- kostn.	Samt.
08-371 Ríkisspítalar	75.000	415.282	490.282	0	0	0
08-373 Sjúkrahús í Reykjavík	0	0	0	210.052	556.419	766.471
08-375 Sjúkrahús Reykjavíkur	197.875	238.498	436.373	0	0	0
Samtals	272.875	653.780	926.655	210.052	556.419	766.471

Fjárveitingar til sjúkrahúsanna í Reykjavík af fjárlagalið 08-370 Sjúkrahús með fjölbætta starfsemi voru samtals 39,6 m.kr. árið 1999 en engar fjárveitingar voru á árinu 2000. Þá voru fjárveitingar í fjárlögum 1999 og 2000 til nýbyggingar Barnaspítalans samtals 270 m.kr. og til annarra nýframkvæmda á Landspítalalóð samtals 78 m.kr. Framlag Reykjavíkurborgar var ekkert á árinu 1999 enda hafði ríkið yfirtekið allan rekstur og stjórnun Sjúkrahúss Reykjavíkur.

Tafla 3. Fjárheimildir vegna Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri (08-358)

Fjárhæðir í þús. kr.	1999			2000		
	Viðhald	Stofn- kostn.	Samt.	Viðhald	Stofn- kostn.	Samt.
Fjórðungssjúkrahúsið Akureyri	21.000	110.300	131.300	28.000	117.500	145.500

Í töflunni er aðeins getið fjárheimilda ársins en yfirfærð skuld eða inneign eru ekki innifaldar í ofangreindum fjárhæðum. Hins vegar eru meðtaldar fjárveitingar til sjúkrahússins af fjárlagalið 08-370 Sjúkrahús með

fjölbætta starfsemi samtals 4,5 m.kr. árið 1999 og 1,5 m.kr. árið 2000. Auk þess fékk sjúkrahúsið 7,0 m.kr. framlag til viðhalds árið 2000 úr Framkvæmdasjóði aldraðra. Framkvæmdir við nýbyggingu hófust á árinu 1998 og voru enn í gangi á árinu 2001. Fjárveitingar til sjúkrahússins vegna hennar voru samtals 105 m.kr. á árunum 1999 og 2000.

Tafla 4. Aðrar fjárheimildir vegna stofnkostnaðar og viðhalds

Fjárhæðir í þús. kr.	1999			2000		
	Viðhald	Stofn- kostn.	Samt.	Viðhald	Stofn- kostn.	Samt.
08-370 Sjúkrahús til endurskipul.	0	80.000	80.000	0	50.000	50.000
08-381 Sjúkrahús ofl.	50.000	232.500	282.500	20.000	233.400	253.400
08-500 Heilsugæslustöðvar	27.000	25.000	52.000	27.000	25.000	52.000
Samtals	77.000	337.500	414.500	47.000	308.400	355.400

Í töflunni er sem fyrr aðeins getið fjárheimilda ársins en yfirfærð skuld eða inneign ekki innifalin í fjárhæðum. Almennt hefur staða ársins verið flutt á milli ára og var til dæmis um 50 m.kr. skuld færð á milli árána 2000 og 2001. Kostnaður hefur þannig verið hærri en áætlað var skv. fjárlögum. Í mörgum tilfellum er ekki beint samspil milli kostnaðar sem fellur til á árinu og fjárheimilda ársins. Ekki er óalgengt að kostnaður við byggingarframkvæmdir fari fram úr fjárheimildum í heildina talið. Þá getur kostnaður við framkvæmdir sem taka nokkur ár fallið öðruvísi á hvert ár en fjárheimildir gera ráð fyrir. Þannig eru framkvæmdir stundum mun minni á því ári sem fjárheimildir gera ráð fyrir, en meiri árið eftir.

Framlögum til stofnana vegna byggingarframkvæmda er að jafnaði ráðstafað beint til FSR en ekki til viðkomandi stofnana, en á því eru þó undantekningar. Einnig eru dæmi þess að FSR hafi fengið framlög frá hlutaðeigandi stofnun vegna framkvæmda á vegum hennar. Auk þess er ógetið framlaga Framkvæmdasjóðs aldraðra sem að langmestu leyti fara til framkvæmda og er úthlutað beint til FSR. Framlög sjóðsins námu samtals 78,3 m.kr. á

árunum 1999 og 2000. Öðrum framlögum af safnliðum vegna viðhalds og tækjakaupa er að jafnaði ráðstafað beint til viðkomandi stofnunar en einnig hefur þeim verið ráðstafað beint til FSR þegar um er að ræða blandaðar framkvæmdir, viðhald og tækjakaup. Dæmi eru um framkvæmdir þar sem stofnun fær fjárveitingu af fjórum fjárlagaliðum, þ.e. vegna byggingar af fjárlagalið 08-381-6.90, til tækjakaupa af fjárlagaliðum 08-381-6.60 og 08-370-6.50, vegna viðhalds af fjárlagalið 08-381-5.50 og til framkvæmda vegna endurskipulagningar af fjárlagalið 08-370-6.50.

Framlög af ofantöldum fjárlagaliðum eiga að standa undir 85% af stofnkostnaði en til viðbótar ber sveitarfélögum að greiða 15%. Miðað við að framlög ríkisins vegna stofnkostnaðar og viðhalds hafi numið samtals 1.047 m.kr. árin 1999 og 2000, að undanskildum framlögum til sjúkrahúsanna í Reykjavík sem eingöngu ríkinu ber að standa undir, má ætla að hlutur sveitarfélaganna hafi verið um 185 m.kr. á sama tímabili.

3.3 Kostnaður

Eftirfarandi töflur sýna bókfærðan kostnað á árunum 1999 og 2000 vegna stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds við heilbrigðisstofnanir samkvæmt bókhaldskerfi ríkisins, ársreikningum og byggingareikningum FSR. Einnig koma fram upplýsingar um áfallinn og bókfærðan kostnað sveitarfélaganna og áætlaða kostnaðarhlutdeild þeirra í þeim framlögum sem úthlutað var beint til þeirra. Þá er getið um viðskiptastöðu sveitarfélaganna gagnvart FSR um síðustu áramót.

Tafla 5. Kostnaður vegna Ríkisspítala og Sjúkrahúss Reykjavíkur

Fjárhæðir í þús. kr.	1999			2000		
	Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals	Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals
08-371 Ríkisspítalar	61.815	649.561	711.376	0	0	0
08-373 Sjúkrahús í Reykjavík	0	0	0	217.864	564.839	782.703
08-375 Sjúkrahús Reykjavíkur	43.528	311.407	354.935	0	0	0
Samtals	105.343	960.968	1.066.311	217.864	564.839	782.703

Árið 1998 var síðasta starfsár Sjúkrahúss Reykjavíkur en ríkið tók frá og með 1. janúar 1999 við rekstri og stjórnun allra deilda þess skv. samningi þar um á milli ríkisins og Reykjavíkurborgar. Jafnframt yfirtók ríkið frá sama tíma allar fjárskuldbindingar sjúkrahússins. Framlag Reykjavíkurborgar árið 1998 nam skv. ársskýrslu Sjúkrahúss Reykjavíkur 21,1 m.kr. af heildarkostnaði við meiri háttar viðhald og annan stofnkostnað sem nam samtals 142,8 m.kr. Framlag borgarinnar hefur því verið um 15% af umræddri fjárhæð. Til viðbótar þessu námu tækjakaup 43,9 m.kr. árið 1998 en svo virðist sem þau hafi verið undanskilin 15% framlagi borgarinnar. Í samræmi við samninginn var framlag Reykjavíkurborgar ekkert árið 1999 en hafi sömu aðferð verið beitt árið 1999 og 1998 þá hefði hlutur Reykjavíkurborgar verið um 45 m.kr. að undanskildum tækjakaupum sem námu 55,9 m.kr. af stofnkostnaði í töflunni en annars um 53 m.kr. miðað við 354,9 m.kr. útgjöld ríkisins til þessa málaflokks hjá Sjúkrahúsi Reykjavíkur árið 1999.

Tafla 6. Kostnaður vegna Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri

Fjárhæðir í þús. kr.		1999			2000		
		Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals	Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals
Fjórðungssjúkrahúsið Akureyri	85%	21.095	66.185	87.280	43.577	47.163	90.740
Hlutur sveitarfélags	15%	3.723	11.680	15.403	7.690	8.323	16.013
Samtals	100%	24.818	77.865	102.683	51.267	55.486	106.753

Í töflunni er undanskilinn sá kostnaður sem féll til árið 1999 og 2000 vegna framkvæmda við nýbyggingu en hann er bókfærður hjá FSR en framlag ríkissjóðs og Akureyrarbæjar til hennar hefur ekki verið uppfært í ársreikningi stofnunarinnar. Framlög eru áætluð skv. niðurstöðu ársreiknings fyrir bæði ár. Bókfærður kostnaður hjá FSR vegna framkvæmda við nýbyggingu var samtals 167,1 m.kr. á árunum 1999 og 2000. Framlög ríkissjóðs og Akureyrarbæjar voru samtals 142,0 m.kr. og 25,1 m.kr. sömu ár skv. bókhaldi FSR og nam framlag bæjarins því um 15%. Skuld Akureyrarbæjar vegna framkvæmda við nýbygginguna og annarra framkvæma við sjúkrahúsið nam samtals 10,2 m.kr. um síðustu áramót. Ljóst er að þetta tengist þeim ágreiningi sem hefur komið upp á milli sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana varðandi greiðsluskyldu þeirra fyrrnefndu.

Í eftirfarandi töflu er tekin saman kostnaður sem féll til árið 1999 og 2000 og var bókfærður hjá FSR vegna framkvæmda sem FSR hafði umsjón með.

Tafla 7. Kostnaður vegna framkvæmda á vegum FSR

Fjárhæðir í þús. kr.	Hlutföll	Viðhald	1999		2000		
			Stofn- kostn.	Samtals	Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals
Framkvæmdir í umsjón FSR	83,4%	40.738	354.870	395.607	0	332.238	332.238
Hlutur sveitarfélaga	16,6%	7.244	70.420	77.665	0	67.046	67.046
Samtals	100%	47.982	425.290	473.272	0	399.284	399.284

Skipting á milli viðhalds og stofnkostnaðar í töflunni er ekki tæmandi en nokkuð var um blandaðar framkvæmdir bæði árin. Í töflunni eru tekin saman þau verkefni undir viðhald sem fengu framlög eingöngu af viðhaldsliðum viðkomandi ár. Framkvæmdakostnaður nam samtals 872,6 m.kr. og hlutur sveitarfélaga 144,7 m.kr. eða 16,6% af heildarkostnaði á árunum 1999 og 2000. Af þessum verkefnum voru fjögur þeirra með aðra kostnaðarskiptingu en 15/85. Að teknu tilliti til álagðra verð-

bóta á hlut sveitarfélaga í framkvæmdakostnaði munar í heild aðeins um 200 þús. kr. á að hlutur sveitarfélaga hafi verið í samræmi við lögboðna kostnaðarskiptingu.

Ljóst er skv. upplýsingum frá FSR að framlög sveitarfélaganna eru almennt innheimt og færð á viðskiptareikning. Staða reikningsins um síðustu áramót var sú að samtals nam inneign sveitarfélaganna 47,8 m.kr. Af helmingi allra verkefna FSR var inneign eða skuld innan við 200 þús. kr. og samtals nam skuld sveitarfélaganna 432 þús. kr. vegna þeirra. Af hinum helmingi verkefna voru 30% í skuld sem nam samtals 12,5 m.kr. og af 20% verkefna var inneign sem nam samtals 60,7 m.kr. Mesta einstaka inneign sveitarfélags nam 30,7 m.kr. en mesta skuldin nam 3,8 m.kr.

Áætlaður kostnaður vegna fjárveitinga af óskiptu fjárlagaliðunum og öðrum sem úthlutað er beint til viðkomandi stofnunar vegna viðhalds, tækjakaupa og stofnkostnaðar á þeirra vegum er sýndur í eftirfarandi töflu:

Tafla 8. Áætlaður kostnaður vegna óskiptra fjárveitinga

Áætlaður kostnaður	1999			2000			
		Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals	Viðhald	Stofn- kostn.	Samtals
Fjárhæðir í þús. kr.							
Hlutur ríkissjóðs	85%	58.344	92.822	151.166	43.870	78.028	121.898
Hlutur sveitarfélaga	15%	10.296	16.380	26.676	7.742	13.770	21.511
Samtals	100%	68.640	109.202	177.842	51.612	91.798	143.409

Heildarframlag ríkissjóðs á árunum 1999 og 2000 nam 273,1 m.kr. og gert er ráð fyrir því að allt framlagið hafi farið til þeirra verkefna sem úthlutunin byggðist á. Fjöldi verkefna var að meðaltali 70 á ári síðastliðin tvö ár og fjárhæðir mjög breytilegar. Eins og fram kemur í töflunni er áætlað að hlutur sveitarfélaganna hafi verið samtals 48,2 m.kr. eða 15% og áætlaður heildarkostnaður 321,3 m.kr. vegna þessara verkefna. Eins og síðar kemur fram innheimtir meiri hluti stofnana hlut sveitarfélaga og í mun meira mæli en sem nemur áður nefndum fjárveitingum. Því má ljóst vera að innheimtukröfurnar hafi numið nokkuð

hærrí fjárhæð en þeim 48 m.kr sem að ofan greinir á árunum 1999 og 2000. Gera má ráð fyrir að útistandandi kröfur á sveitarfélög vegna ársins 2000 nemi um 10 m.kr. vegna ofangreindra verkefna.

4 Verklag

4.1 Undirbúningur að framkvæmdum við heilbrigðisstofnanir

Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu sér heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið um framkvæmd áætlunar þeirrar er um getur í 33. gr. nefndra laga. Þar kemur fram að „[r]áðherra lætur gera áætlun um framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir í samræmi við 14. gr. og 24. gr. Áætlunin skal gerð í samvinnu við heilbrigðismálaráð héraðanna og landlækni og í samráði við fjárlaga- og hagsýslustofnun. Áætlunin skal gerð til fjögurra ára og endurskoðast annað hvert ár og staðfest af Alþingi“. Fjármálaráðuneytið hefur tekið við hlutverki fjárlaga- og hagsýslustofnunar en hún hefur verið lögð niður. Á vegum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins fer síðan fram frumathugun og áætlunargerð vegna framkvæmda við heilbrigðisstofnanir í samræmi við lög um skipan opinberra framkvæmda.

4.2 Verklegar framkvæmdir

Í lögum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda segir í 1. gr. I. kafla, að „[o]pinber framkvæmd merkir í lögum þessum gerð, viðhald eða breytingu mannvirkis sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti, enda nemi áætlaður kostnaður ríkissjóðs a.m.k. 5 millj.kr.“ Þessi upphæð var mun lægri í eldri lögum um opinberar framkvæmdir.

Þau verkefni sem skv. ofanefndum lögum og að mati ráðuneytisins falla hér undir eru nýbyggingar, stærri

viðhaldsverkefni og meiri háttar endurbætur á mannvirkjum. Til aðgreiningar á öðrum framkvæmdaverkefnum sem eru undanskilin er talað um svokallaðar verklegar framkvæmdir samkvæmt tilgreindum ákvæðum ofanefndra laga um skipan opinberra framkvæmda, en nánar verður vísað til laganna í umfjölluninni hér á eftir.

Viðmiðun ráðuneytisins hefur hingað til verið sú að miða við þá upphæð sem tilgreind var í eldri lögum um opinberar framkvæmdir og reglugerð þeirri sem sett var með heimild í þeim og miðaðist við allar framkvæmdir yfir 5 m.kr. sem einnig voru útboðsskyldar. Með nýju lögnum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda og nr. 94/2001 um opinber innkaup var þessum viðmiðunarfjárhæðum breytt á þann veg að útboðsskyldan gildir nú um öll innkaup á vörum yfir 5 m.kr. og kaupum á þjónustu og verkum yfir 10 m.kr. Ráðuneytið mun því framvegis miða við framkvæmdakostnað yfir 10 m.kr. við ákvörðun fjárveitinga til einstakra verklegra framkvæmda af fjárlagalið 08-381 Sjúkrahús og læknisbústaðir. Nánar tiltekið er átt við stofnkostnaðarliðinn 08-381-6.90.

Á lokastigi áætlunargerðar þegar fyrir liggja nákvæmar magntölur og sundurliðun kostnaðar er kostnaðaráætlun um fullhannað mannvirki unnin. Á grundvelli hennar er ráðuneytinu ætlað að leita eftir fjárveitingu til framkvæmdarinnar. Þannig eiga að jafnaði að liggja fyrir kostnaðar- og framkvæmdaáætlanir fyrir öllum framkvæmdum við heilbrigðisstofnanir ásamt útboðsgögnum og loks verksamningar eftir að útboð hefur farið fram. Að lokinni áætlunargerð er áætlunin send fjármálaráðuneytinu til athugunar ásamt beiðni um fjárveitingu til þess að hefja verklegar framkvæmdir.

Í fjárlögum er eins og áður sagði tilfærð sú fjárhæð sem ætluð er á fjárlagaárinu til viðkomandi stofnunar vegna verklegra framkvæmda. Einnig gera lögin ráð fyrir því að þær fjárskuldbindingar sem falla á seinni fjárlagaár í samræmi við áðurnefnda áætlun skuli tilfæra í greinagerð.

Einnig eru gerðir samningar um þessi verkefni á vegum ráðuneytisins milli þess og hlutaðeigandi sveitarfélags. Skv. 6. gr. laga nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda skal m.a. gera slíkan samning um leið og áætlunargerð fer fram á vegum ráðuneytisins. Samskonar ákvæði voru í eldri lögum. Auk þess kemur fram í 12. gr. nefndra laga, í kafla IV um verklega framkvæmd, að eigi er heimilt að hefja opinbera framkvæmd fyrr en fé hefur verið veitt til hennar á fjárlögum og undirritaður hefur verið samningur ráðuneytisins og sveitarfélagsins með áritun fjármálaráðuneytisins er tryggi að fjármagn verði handbært á framkvæmdatímanum í samræmi við greiðsluáætlun. Sé gert ráð fyrir framlögum úr sveitarsjóði nægir um það atriði skrifleg yfirlýsing sveitarstjórnar um að á framkvæmdatímanum verði fjárhæðir teknar á fjárhagsáætlun sveitarfélagsins.

Framkvæmdasýsla ríkisins (FSR) fer með yfirstjórn verklegrar framkvæmdar sbr. 11.-15. gr. laga nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda sem felur í sér gerð verksamninga, verkið sjálf, eftirlit með því og úttekt. Í flestum tilvikum ráðstafar ráðuneytið fjárveitingum af ofanefndum fjárlagalið nr. 08-381-6.90 til FSR sem annast auk þess útboð verka svo og reikningshald og greiðslur vegna verka. Einnig sér FSR um að innheimta hlut sveitarfélaganna annað hvort beint í flestum tilfellum eða viðkomandi stofnanir sjá um það í umboði FSR þegar um marga eignaraðila að stofnuninni er að ræða. Á þessu eru þó þær undantekningar að einstakar framkvæmdir fara ekki í gegnum FSR heldur ráðstafar ráðuneytið fjárveitingum beint til viðkomandi stofnunar sem síðan sér um að innheimta hlut sveitarfélagsins.

Að sögn ráðuneytisins er í öllum tilfellum gert ráð fyrir að fjárveitingar standi aðeins undir 85% af heildarkostnaði við einstakar framkvæmdir eða í samræmi við eignarhlut og það tekið fram í öllum þeim samningum sem gerðir eru sbr. það sem að ofan greinir.

4.3 Önnur verkefni

Um verkefni sem ekki falla undir lög um opinberar framkvæmdir er í flestum tilfellum það verklag að viðkomandi stofnun sendir beiðni um fjárveitingu til ráðuneytisins ásamt kostnaðaráætlun eða leggur fram tilboð og aðrar upplýsingar. Ráðuneytið fer yfir þessi gögn, aflar frekari upplýsinga og leitar ráðgjafar þegar talin er þörf á því. Þá metur ráðuneytið hvort veita eigi fé í viðkomandi verkefni og þá af hvaða fjárlagalið enda sé fjárheimild fyrir hendi. Til greina koma þeir fjárlagaliðir og safnliðir þar sem gert er ráð fyrir óskiptri fjárhæð til slíkra verkefna og er þá áðurnefndur fjárlagaliður nr. 08-381-6.90 undanskilinn. Hann á þá eingöngu við þegar verkefnin eru þess eðlis að teljast til stofnkostnaðar og eru þar af leiðandi undir viðmiðunarfjárhæðum sem gilda um verklegar framkvæmdir.

Ákvörðun um fjárveitingar til þessara verkefna af ofantöldum fjárlagaliðum er alfarið í höndum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Eins og með aðrar fjárveitingar þá er í öllum tilfellum gert ráð fyrir að þær standi aðeins undir 85% af heildarkostnaði við umrædd verkefni eða í samræmi við eignarhlut. Um fjárveitingar af ofantöldum fjárlagaliðum gildir sú meginregla að tekið er fram af hálfu ráðuneytisins að um sé að ræða 85% hlut ríkissjóðs eða tilgreint hlutfall sé það annað. Auk þess er farið fram á að viðkomandi stofnanir sýni fram á að innkaupin hafi farið fram eða framkvæmdir hafi átt sér stað með því að framvísa reikningum eða á annan þann hátt sem færir sönnur á að svo hafi verið. Ekki er fylgst með þessu á kerfisbundinn hátt og ekki ítrekað í öllum tilfellum hafi orðið óeðlilegur dráttur á að ofantalin gögn hafi skilað sér til ráðuneytisins. Að sögn ráðuneytisins mætti fylgja þessu mun betur eftir en nú er gert með vel skilgreindri leið skv. formlegum verklagsreglum. Að öðru leyti er ekki fylgst með því að hálfu ráðuneytisins hvort hlutur sveitarfélagsins hafi verið innheimtur eða greiddur. Í flestum tilvikum ráðstafar ráðuneytið fjárveitingum af áðurnefndum fjárlagaliðum beint til viðkomandi stofnana nema í þeim tilvikum að fjárveitingin hafi verið skilyrt og

tengist framkvæmdum sem FSR hefur umsjón með. Nokkur dæmi eru um að til verkefna á vegum FSR sé veitt fé af fleiri fjárlagaliðum. Eðli þessara verkefni er þá ýmiskonar sambland verkefna eins og nýframkvæmdir, endurbætur og viðhald á tengibyggingum, endurskipulagning á eldra húsnæði, innkaup og uppsetning á nýjum tækjum og búnaði.

4.4 Könnun Ríkisendurskoðunar á verklagi stofnana

Í könnun sem Ríkisendurskoðun gerði hjá nokkrum heilbrigðisstofnunum var spurt um ýmis atrið er varða undirbúning og fyrirkomulag verklegra framkvæmda. Fram kom að meirihluti stofnana lét viðkomandi sveitarfélög vita um fyrirhugaðar framkvæmdir og sendi þeim áætlun um kostnað. Forsvarsmenn stofnananna töldu að það væri að jafnaði gert með nægjanlegum fyrirvara. Þá kom fram að 90% stofnana innheimta reglulega hlut sveitarfélaga einu sinni á ári eða oftar. Mjög mismunandi var hvernig þeir kostnaðarliðir voru metnir sem lagðir voru til grundvallar innheimtunnar. Kváðust 30% aðspurðra nota eingöngu þá kostnaðarliði sem ráðuneytið hafi samþykkt og þeir fengið fjárveitingu fyrir af óskiptu fjárlagaliðunum. Aðrir notuðu ýmsar viðmiðanir, t.d. fjárhæðarmörk frá 100 til 300 þús. kr. Í öðrum tilvikum var þetta háð mati hverju sinni. Um 30% forsvarsmanna töldu vandkvæði á því að skilgreina hvað teldist meiri háttar viðhald en aftur á móti væri betur hægt að skilgreina tækjakaup þar sem þau eru skráð á eignakaup og í eignaskrá. Fram kom að sveitarfélög væru ekki krafín um hlutdeild í kostnaði vegna rekstrar- og kaupleigu. Hjá um helmingi forsvarsmanna stofnana kom fram að vel hafi gengið að innheimta kröfur á sveitarfélögin en aðrir töldu að illa eða treglega hafi gengið.

Í viðtölum við forsvarsmenn stofnana kom fram að upplýsingaflæði á milli sveitarstjórna og stofnana um

verkefni og kostnað við þau væri stundum ábótavant þrátt fyrir setu fulltrúa sveitarfélaganna í stjórnnum stofnana. Þá liggur fyrir að ágreiningur hefur orðið milli sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana varðandi greiðsluskyldu þeirra fyrrnefndu í nokkrum tilfellum þar sem vísað er til ófullnægjandi skilgreiningar á því hvað teljist til stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds. Svo virðist sem megin ástæða fyrir því að um þetta er deilt sé að nánari skilgreiningu á því hvað telst meiri háttar viðhald hefur ekki verið sett í reglugerð eins og gert er ráð fyrir í lögum.

Kannað var hver staða viðskiptareikninga við sveitarfélögin var um síðustu áramót. Heildarinneign heilbrigðisstofnana og heilsugæslustöðva nam skv. bókhaldi ríkisins (BÁR) samtals 28,4 m.kr. en þess ber að geta að hluti af þessari inneign tengist verkefnum og ýmiss konar þjónustu stofnana við sveitarfélögin. Frekari könnun meðal nokkurra stofnana leiddi það í ljós að heildarinneign þeirra hafi verið um 19 m.kr. og þar af eru eldri kröfur áætlaðar um 8 m.kr.

Þannig er ljóst að meirihluti stofnana innheimtir hlut sveitarfélaganna og eins og fram hefur komið í mun meira mæli en sem nemur þeim fjárveitingum sem þær hafa fengið af óskiptu fjárlagaliðunum. Einnig sér FSR um að innheimta hlut sveitarfélaganna af þeim verkefnum sem FSR hefur umsjón með. Lögin kveða ekki á um sérstakan fyrirvara sem sveitarfélögin fá hvað varðar greiðslu enda ekki þörf á því ef nægjanlegt upplýsingaflæði er á milli allra aðila. Reikna má með að þau fái frest fram á næsta fjárhagsár hafi þau ekki gert ráð fyrir nægjanlegri fjárveitingu á fjárhagsáætlun til að greiða framlagða kröfu um 15% framlag sitt vegna nýrra útgjalda sem stofnað var til eftir samþykkt fjárhagsáætlunar eða vegna útgjalda á fjárhagsári umfram það sem gert var ráð fyrir á fjárhagsáætlun.

5 Ágreiningsefni

Nokkur dæmi eru um að komið hafi til ágreinings á milli sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana varðandi greiðsluskyldu þeirra fyrrnefndu. Hefur þar verið vísað til ófullnægjandi skilgreiningar á því hvað teljist til stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds. Ríkisendurskoðun er kunnugt um a.m.k. fjögur mál af þessu tagi.

Húsavíkurkaupstaður og Heilbrigðisstofnun Þingeyinga hafa frá því í nóvember 1999 deilt um kostnaðarhlutdeild sveitarfélagsins vegna viðhalds á eignaríbúðum stofnunarinnar og kaupa eða leigu á búnaði og tækjum. Húsavíkurkaupstaður óskaði eftir áliti Ríkisendurskoðunar á greiðsluskyldu bæjarins varðandi þessa tilteknu kostnaðarliði. Í kjölfarið á þessu var ráðuneytisstjóra heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins sent bréf, dags. 15. nóvember 2000, þess efnis að vegna ófullnægjandi skilgreiningar á því hvað telst stofnkostnaður og meiri háttar viðhald í skilningi laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu þá hafi stofnunin í auknum mæli rekið sig á vandamál og ágreining í störfum sínum varðandi ofangreinda kostnaðarliði. Í niðurlagi bréfsins beindi Ríkisendurskoðun þeim eindregnu tilmælum til heilbrigðisráðuneytisins að það nýtti sér heimildir ofangreindra laga og setti að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga skýrar reglur um hvað teljist til meiri háttar viðhalds- og stofnkostnaðar í skilningi laga um heilbrigðisþjónustu. Slíkar reglur hafa ekki enn verið settar. Ágreiningur Húsavíkurkaupstaðar og Heilbrigðisstofnunar Þingeyinga hefur ekki enn verið að fullu leystur.

Í bréfi Ísafjarðarbæjar til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 31. október 2000, kemur fram að ágreiningur svipaðs efnis hafi komið upp á milli Ísafjarðarbæjar og Heilbrigðisstofnunarinnar Ísafjarðar-

bæ. Þar er óskað eftir svörum og skilgreiningu ráðuneytisins á því hvernig greina eigi fjárveitingar í ákveðnum tilvikum hvað varðar meiri háttar viðhald eða tækjakaup og telja beri til stofnkostnaðar með tilvísun í 34. gr. laga um heilbrigðisþjónustu þar sem fram kemur að almennur viðhaldskostnaður fasteigna og tækja greiðist sem rekstrarkostnaður. Auk þess kemur fram að svo virðist sem að afhending á röntgentæki til sjúkrahússins hafi verið stöðvuð vegna þess að Ísafjarðarbær hafi ekki greitt 15% hlut sinn í tækinu, en ástæða þess var að bænum hafði ekki verið kunnugt um kaupin á tækinu á þessum tíma og ekki reiknað með þeim í sinni fjárhagsáætlun. Ekki er vitað til þess að ágreiningur aðila hafi að fullu verið leystur en af þessum bréfaskriftum má ráða að mikil óánægja er meðal forráðamanna Ísafjarðarbæjar með það hvernig staðið er að þessum málum og að ekki skuli vera fyrir hendi samræmd skilgreining á kostnaðarhlutdeild sveitarfélaganna.

Þriðja ágreiningsmálið snýr að Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri (FSA) og Akureyrarbæ. Í bréfi bæjarins til sjúkrahússins, dags. 15. febrúar 2001, er vísað til erindis þess síðarnefnda frá 7. febrúar 2001 þar sem óskað var eftir að Akureyrarbær greiddi viðbótarframlag vegna stofnkostnaðar á árinu 2000, viðbótarframlag vegna fjárukalaga ársins 1998 sem allra fyrst en framlag vegna stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds ársins 2001 með jöfnum mánaðarlegum greiðslum. Eftirfarandi svar bæjarráðs er athyglisvert en þar segir orðrétt: „Bæjarráð samþykkir greiðslu mótframlags vegna þátttöku í stofnkostnaði FSA samkvæmt fjárukalögum fyrir árið 2000, enda liggja fyrir gögn sem staðfesta útgjöld vegna stofnkostnaðar. Með vísan til bréfaskrifta bæjarstjóra og heilbrigðisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins, þar sem farið er fram á að Akureyrarbær verði leystur undan greiðsluskyldu mótframlags vegna stofnkostnaðar líkt og ráðuneytin hafa gert gagnvart Reykjavíkurborg hafnar bæjarráð að svo stöddu greiðslu mótframlags vegna stofnkostnaðar og meiri háttar viðhalds ársins 2001.“ Þá hafnaði bæjarráð Akureyrar auk þess að greiða mótframlag vegna fjárveitingar til FSA á fjárukalögum

fyrir árið 1998 og vísað er til að ofan, en sú skuld nam 4,4 m.kr. um síðustu áramót.

Loks má nefna fjórða ágreiningsmálið sem komið er upp á milli Heilbrigðisstofnunarinnar Selfossi og bæjarstjórnar Árborgar fyrir hönd sveitarfélaganna sem standa að stofnuninni. Í bréfi bæjarstjóra Árborgar, dags. 14. febrúar 2001, er því hafnað að sveitarfélögin taki þátt í kostnaði vegna endurbóta á tækjabúnaði og húsnæði og krafist endurgreiðslu vegna kostnaðarþátttöku sem sveitarfélögin hafa lagt út fyrir. Heilbrigðisstofnunin framsendi bréfið til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með ósk um að ráðuneytið fjallaði um málið. Ljóst er að sveitarfélagið vísar til samnings sem gerður var á milli Reykjavíkurborgar og ríkisins 17. desember 1998 en hann fól í sér að ríkið tók við rekstri og stjórnun allra deilda Sjúkrahúss Reykjavíkur þann 1. janúar 1999. Jafnframt yfirtók ríkið frá sama tíma allar fjárskuldbindingar sjúkrahússins. Í samningnum eru auk þess ákvæði þess efnis að frá 1. janúar 1999 eignaðist ríkissjóður þær eignir sjúkrahússins sem tilgreindar voru í samningnum. Jafnframt var samið um að borgarsjóður tæki ekki lengur þátt í viðhaldskostnaði þeirra eignarhluta eða nýframkvæmdum eftir gildistöku samningsins.

Þess má geta að frá 20. nóvember 2000 hafa Akureyrarbær annars vegar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið hins vegar átt í bréfaskriftum vegna þátttöku Akureyrarbæjar í stofnkostnaði og tækjakaupum sjúkrastofnana. Akureyrarbær hefur þannig óskað eftir sambærilegum samningi við ríkið vegna FSA og gerður var á milli Reykjavíkurborgar og ríkisins með tilheyrandi lausn á greiðsluskyldu bæjarins og allt að fjögur ár aftur í tímann. Í því sambandi er vísað til þess að Reykjavíkurborg hafi fengið endurgreidd framlög sín til nýframkvæmda og viðhalds á Landakoti sem greidd voru á árunum 1995-1998.

Fjármálaráðuneytinu barst einnig bréf frá Akureyrarbæ dags. 30. janúar 2001 viðvíkjandi svarbréf fjármála-

ráðuneytisins dags 15. janúar 2001 þar sem óskað var eftir afdráttarlausum svörum við tilgreindum spurningum. Fjármálaráðuneytið hafnaði öllum kröfum Akureyrarbæjar um lausn greiðsluskyldu bæjarins með vísan til sjónarmiða ráðuneytisins í áður nefndu bréfi en um þau er m.a. fjallað hér á eftir.

Sjónarmið heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins hafa aftur á móti verið þau að ákvæði samningsins við Reykjavíkurborg, sem lutu að viðhaldskostnaði eigna og endurgreiðslum til borgarinnar, hafi verið liður í samkomulagi ríkisins og borgarinnar um yfirfærslu á rekstri og stjórnun Sjúkrahúss Reykjavíkur til ríkissjóðs. Einstök ákvæði samningsins verði því ekki slitin úr samhengi og á þeim byggður réttur hvorki almennur réttur til að leysa sveitarfélög undan greiðsluskyldu skv. 34. gr. laga nr. 97/1990 né réttur á grundvelli jafnræðisreglu stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar. Við yfirtöku ríkissjóðs á rekstri og stjórnun allra deilda Sjúkrahúss Reykjavíkur var borgarsjóður Reykjavíkur leystur undan greiðsluskyldu skv. gr. 34.3. í lögum nr. 97/1990 og rekstur sjúkrahússins féll þar með undir grein 30.1 í fyrrgreindum lögum og þau ákvæði er gilda um ríkisspítala. Við yfirtöku ríkisins á rekstri sjúkrahússins féll niður stjórnaraðild Reykjavíkurborgar að spítalanum um leið og borgin var leyst undan greiðsluskyldu. Samkvæmt því telur ráðuneytið ljóst að ákvæði greinar 34.3 laga nr. 97/1990 um 15% greiðsluskyldu verði að skýra með hliðsjón af stjórnaraðild sbr. 30. gr. laga nr. 97/1990 og að ekki geti komið til niðurfellingar hennar nema aðild sveitarfélagsins að yfirstjórn sjúkrahússins verði jafnframt tekin til endurskoðunar. Þá hefur komið fram af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins að búið sé að skipa nefnd til að yfirfara verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og henni sé m.a. falið að taka afstöðu til þátttöku sveitarfélaga í stofnkostnaði heilbrigðisstofnana og skoða hvort æskilegt sé að þau verði alfarið verkefni ríkisins. Af hálfu fjármálaráðuneytisins hefur auk þess komið fram að endurgreiðsla framlaga borgarinnar til nýframkvæmda og viðhalds á Landakoti, sem borgin

greiddi á árunum 1995-1998, hafi skýrst af því að greiðslur borgarinnar hafi farið fram úr þeim 15% sem greiðsluskylda sveitarfélaga kveður á um skv. 34. gr. laganna.

Akureyrarbær hefur nú vísað ágreiningi þeim sem hér um ræðir til Umboðsmanns Alþingis og beðið hann um álit á ofangreindum ágreiningsefnum bæjarins og ríkisins og um álit hans á lögmæti áðurnefnds samnings ríkisins og Reykjavíkurborgar.