

Kostnaðargreining Tryggingastofnunar ríkisins

Tilgangur kostnaðargreiningar á Tryggingastofnun ríkisins (TR) er að skapa forsendur fyrir uppskiptingu starfseminnar vegna tilkomu nýrrar sjúkratryggingastofnunar sem taka mun við hluta verkefna TR. Verkefni nýrrar sjúkratryggingastofnunar voru lögbundin verkefni TR til ársloka 2007 en “Tryggingastofnun ríkisins annast reikningshald og daglega afgreiðslu slysatrygginga og sjúkratrygginga, ... í umboði heilbrigðisráðherra, þar til ný stofnun samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við lögum um heilbrigðisþjónustu tekur til starfa” samkvæmt ákvæði 9 til bráðabirgða í lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar.

Í tengslum við breytta verkaskiptingu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis á sviði almannatrygginga var fjárlagalið TR skipt upp milli sjúkratrygginga og TR. Sú uppskipting byggði á lauslegu mati og tók mið af því fyrirkomulagi sem ríkir þar til ný sjúkratryggingastofnun tekur til starfa.

Við endanlega uppskiptingu TR er þörf á mun nákvæmara kostnaðarmati en unnið var vegna uppskiptingar fjárlagaliða. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að við uppskiptinguna verður að tryggja að sama fari uppskipting tekna og gjalda. Einnig þarf skipting kostnaðar að byggja á skiptingu starfsmannahópsins á stofnanirnar tvær.

Meginaðferðir

Markmið kostnaðargreiningarinnar er að skipta tekjum og gjöldum milli ólíkra tryggingaflokka, þ.e. sjúkra- og sjúklínga- og sjúkratrygginga annars vegar¹ og lífeyristrygginga og félagslegrar aðstoðar hins vegar.² Eftirfarandi aðferðum er beitt við kostnaðargreininguna:

1. Launakostnaði (utan hjálpartækjamiðstöðvar) er skipt upp í samræmi við greiningu á viðfangsefnum starfsmanna einstakra sviða og deilda.
2. Launakostnaður hjálpartækjamiðstöðvar er talin beint til sjúkratrygginga.
3. Öðrum rekstrargjöldum er skipt í gjöld vegna upplýsingatækni og almenn rekstrargjöld. Báðir þessir þættir eru síðan greindir í sértæk rekstrargjöld sem tilheyra tilteknum tryggingaflokki og almenn rekstrargjöld sem tengjast starfsemi TR í heild sinni.
4. Sértæk rekstrargjöld eru talin beint til viðkomandi tryggingaflokks, þ.m.t. önnur rekstrargjöld hjálpartækjamiðstöðvar sem teljast öll sértæk.
5. Almennum rekstrargjöldum er skipt upp í samræmi við launakostnað í hvorum tryggingaflokki fyrir sig (utan hjálpartækjamiðstöðvar).

Greining á skiptingu annars rekstrarkostnaðar samkvæmt liðum 3 og 4 er unninn á grundvelli mats fjármálasviðs TR.

¹ Hér eftir verður vísað til þessara þátta sem sjúkratrygginga.

² Hér eftir verður vísað til þessara þátta sem lífeyristrygginga.

Í viðauka er að finna yfirlit yfir þær aðferðir sem notaðar voru við kostnaðargreininguna með niðurstöðum greiningarinnar, bæði miðað við rekstraráætlun og fjárlög.

Taka verður fram að greining sem þessi er alltaf bundin óvissu enda tilheyrir margvísleg starfsemi báðum tryggingaflokkum og er að fullu samþætt. Skekkjur ættu þó að vera takmarkaðar í samanburði við mögulegan kostnaðarauka vegna uppskiptingar stofnunarinnar, nýrra viðfangsefna og breytinga á húsnæði.

Fjárveitingar

Eins og komið hefur fram var fjárveitingu TR skipt á tvo fjárlagaliði en jafnframt er miðað við að fjárveitingar sjúkratrygginga verði millifærðar á fjárlagalið TR, vegna umsýslu TR með sjúkratryggingum. Til að fá yfirsýn yfir raunverulegan rekstrarkostnað verður að horfa framhjá millifærslunum eins og sýnt er í töflu 1.

Tafla 1. Fjárveitingar TR og sjúkratrygginga og raunverulegt umfang rekstrar TR (m.kr.).

Fjárveitingar	Gjöld	Sértekjur	Greitt úr ríkissjóði
Tryggingastofnun ríkisins	1.501	-648	853
Sjúkratryggingar	636	-261	375
- þar af millifært	636	-636	0
Samtals	1.501	-273	1.228
- þar af lífeyrstryggingar	865	-12	853

Rekstrarkostnaður lífeyrstrygginga og sjúkratrygginga er samkvæmt fjárlögum 1.501 m.kr. Þar af eru 273 m.kr. fjármagnaðar með sértekjum og 1.228 m.kr. úr ríkissjóði.

Kostnaðargreiningin beinist fyrst og fremst að uppskiptingu þessara fjármuna. Millifærslur frá fjárlagaliði sjúkratrygginga til TR geta minnkað taki ný stofnun sjúkratrygginga við verkefnum á árinu.

Rekstraráætlun Tryggingastofnunar

Nokkurt misræmi er milli rekstraráætlunar TR og fjárlaga. Þetta skýrist einkum af tveimur þáttum, gert er ráð fyrir að nýttur verði rekstrarafgangur fyrri ára og að sértekjur vegna hjálpartækjamiðstöðvar verði hærri en samkvæmt forsendum fjárlaga. Yfirlit rekstraráætlunar er sýnt í töflu 2.

Vegna mismunar á rekstraráætlun TR og fjárlögum verður fyrst að vinna að fjárhagslegri uppskiptingu samkvæmt áætluninni en síðan að skipta fjármunum samkvæmt fjárlögum í sömu hlutföllum og gilda um uppskiptingu áætlunarinnar.

Tafla 2. Yfirlit rekstraráætlunar TR 2008 (m.kr.)

Gjöld/sértekjur	Áætlun	Fjárlög	Mismunur
Laun og tengd gjöld	1.042		
Upplýsingatækniverkefni	171		
Vélbúnaður	40		
Annar kostnaður	329		
Óráðstöfuð aukning vegna lífeyristrygginga	35		
Gjöld alls	1.616	1.501	-115
Hjálpartækjamiðstöð	-217		
Slysatryggingar	-70		
Aðrar sértekjur	7		
Sértekjur alls	-281	-273	8
Gjöld að frádrögnum sértekjum	1.335	1.228	-107

Skipting starfa

Launakostnaði er skipt upp í samræmi við greiningu á viðfangsefnum starfsmanna einstakra sviða og deilda. Greininginn er framkvæmd þannig að yfirmenn sviða og deild gerðu munnlega grein fyrir verkefnum einstakra starfsmanna með tilliti til hlutverka og tryggingaflokks. Greininginn nær ekki til hjálpartækjamiðstöðvar, enda er hún sjálfstæð rekstrareining sem tilheyrir sjúkratryggingum. Niðurstöður greiningarinnar eru sýndar í töflu 3.

Tafla 3. Skipting starfa TR (án hjálpartækjamiðstöðvar) á lífeyristryggingar og sjúkratryggingar.

Starfseining	Fjöldi starfa			Hlutfall	
	Lífeyris-tryggingar	Sjúkra-tryggingar	Samtals	Lífeyris-tryggingar	Sjúkra-tryggingar
Skrifstofa forstjóra	1,0	1,0	2,0	50%	50%
Þróunarsvið	3,0	3,0	6,0	50%	50%
Þjónustumiðstöð	14,1	8,3	22,4	63%	37%
Alþjóðamál	1,3	1,3	2,5	50%	50%
Starfsmannamál	1,0	1,0	2,0	50%	50%
Upplýsingatækni	7,8	7,3	15,0	52%	48%
Fjármál og rekstur	11,0	6,9	17,9	61%	39%
Lífeyristryggingar	42,3	0,0	42,3	100%	0%
Sjúkratryggingar	0,0	53,9	53,9	0%	100%
Samtals	81,3	82,6	163,8	50%	50%

Fjöldi starfa TR án hjálpartækjamiðstöðvar er um 164. Eins og fram kemur skiptast þessi störf nærri jafnt milli lífeyristrygginga og sjúkratrygginga. Ákveðið var að skipta minni sameiginlegum sviðum og deildum (skrifstofu forstjóra, þróunarsviði, alþjóðamálum og starfsmannamálum) upp til helminga. Skipting sviða lífeyristrygginga og sjúkratrygginga er sjálfgefin. Það eru því einungis skipting þriggja starfseininga (þjónustumiðstöðvar, upplýsingatækni og fjármála og rekstrar) sem fela í sér mat.

Kostnaðargreining

Niðurstöður kostnaðargreiningar miðað við rekstraráætlun TR eru sýndar í töflu 4. Heildarkostnaður vegna sjúkratrygginga telst vera 833 m.kr. og lífeyristrygginga 783 m.kr. Sértekjur sjúkratrygginga eru verulegar, eða 295 m.kr. og því teljast gjöld umfram sértekjur vera 541 m.kr. Sértekjur lífeyristrygginga eru óverulegar, eða um 3 m.kr. og því teljast gjöld umfram sértekjur vera 780 m.kr.

Tafla 4. Niðurstöður kostnaðargreiningar miðað við rekstraráætlun TR (m.kr).

Gjöld og tekjur	Áætlun 2008	Sjúkratryggingar		Lífeyristryggingar	
		Hlutfall	Kostnaður	Hlutfall	Kostnaður
Stjórn TR	5	50%	3	50%	3
Skrifstofa forstjóra	18	50%	9	50%	9
Þjónustumiðstöð	100	37%	37	63%	63
Alþjóðamál	16	50%	8	50%	8
Kynningarmál	14	37%	5	63%	9
Starfsmannþjónusta	15	50%	7	50%	7
Upplýsingatækni	111	48%	54	52%	57
Þróunarsvið	46	50%	23	50%	23
Fjármála- og rekstrarsvið	116	39%	45	61%	71
Lífeyristryggingasvið	207	0%		100%	207
Sjúkratryggingasvið	237	100%	237	0%	
Hjálpartækjamiðstöð	158	100%	158	0%	
<i>Laun og tengd gjöld</i>	<i>1.042</i>	<i>56%</i>	<i>585</i>	<i>44%</i>	<i>457</i>
<i>Án Hjálpartækjamiðstöðvar</i>	<i>884</i>	<i>48%</i>	<i>427</i>	<i>52%</i>	<i>457</i>
Upplýsingatækni	211	37%	78	63%	133
Annar rekstrarkostnaður	329	52%	170	48%	159
Óráðstafað	35	0%		100%	35
Gjöld alls	1.616	52%	833	48%	783
<i>Þar af önnur rekstrargjöld</i>	<i>574</i>	<i>43%</i>	<i>248</i>	<i>57%</i>	<i>326</i>
Sértekjur	295	99%	292	1%	3
Gjöld umfram sértekjur	1.321	41%	541	59%	780

Samanburður við fjárlög 2008

Eins og komið hefur fram er rekstraráætlun nokkuð hærrí en samanlagðar fjárveitingar til sjúkratrygginga og TR. Því þarf að leiðrétta kostnaðargreininguna þannig að hún verði sambærileg við fjárlög. Niðurstöður leiðréttingarinnar eru sýndar í töflu 5.

Gjöld samkvæmt fjárlögum eru 1.501 m.kr. og skiptast þannig að 773 m.kr. teljast til sjúkratrygginga og 728 m.kr. til lífeyristrygginga. Að teknu tilliti til sértekna eru gjöld umfram tekjur 1.228 m.kr. og skiptast þannig að 503 m.kr. teljast til sjúkratrygginga og 725 m.kr. teljast til lífeyristrygginga.

Samanburður á niðurstöðum kostnaðargreiningarinnar viku talsvert frá þeirri skiptingu sem ákveðin var í fjárlögum 2008. Nánar tiltekið telst kostnaður sjúkratrygginga vera 128 m.kr. hærrí en sem nemur fjárveitingu til sjúkratrygginga og kostnaður lífeyristrygginga 128 m.kr. lægri en sem nemur fjárveitingu til TR.

Tafla 5. Kostnaðargreining miðað við fjárlög (m.kr.).

Gjöld og tekjur		Fjárlög	Sjúkra- tryggingar	Lífeyris- tryggingar
Kostnaðargreining	Laun almenn	821	397	424
	Laun, Hjálpartækjamiðstöð	146	146	
	Annar rekstrarkostnaður	501	230	271
	Óráðstafað lífeyristryggingar	33		33
	<i>Gjöld samtals</i>	<i>1.501</i>	<i>773</i>	<i>728</i>
	Sértekjur	-273	-270	-3
	<i>Greitt úr ríkissjóði</i>	<i>1.228</i>	<i>503</i>	<i>725</i>
Fjárlög	Gjöld	1.501	636	865
	Sértekjur	-273	-261	-12
	<i>Greitt út ríkissjóði</i>	<i>1.228</i>	<i>375</i>	<i>853</i>
Mismunur			-128	128

Mögulegur kostnaður vegna uppskiptingar TR

Við uppskiptingu TR verða óhjákvæmilega nýir kostnaðarliðir enda þörf á því að tvöfalda vissa liði (tveir forstjórar koma í stað eins o.s.frv.).

Ekki er hægt að draga beinar ályktanir af mati á mögulegri kostnaðaraukningu varðandi mat á fjárveitingum. Á móti auknum kostnaði geta komið væntingar um mögulega hagræðingu. Einnig ber að geta þess að kostnaður getur einnig aukist vegna nýrra verkefna. Rætt hefur verið um þann möguleika að TR annist hluta afgreiðsluverkefna fyrir sjúkratryggingastofnunina í formi sameiginlegrar þjónustustofu. Slík þjónustustofa gæti dregið úr tvöföldunarkostnaði um allt að 50%. Þegar litið er til samanburðar á fjárveitingum og kostnaðargreiningu má segja að TR hafi þegar fengið tvöföldunarkostnaðinn bættan en ekki sjúkratryggingastofnunin.

Notkun kostnaðargreiningar

Kostnaðargreiningin skapar grunn að skiptingu þeirra fjármuna sem nú renna til rekstrar TR. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að ekki er ljóst hvort endanleg skipting verði með þeim hætti sem kostnaðargreiningin byggir á. Líklegt er að það þurfi að aðlaga greininguna að endanlegum ákvörðunum um uppskiptingu. Ákvarðanir um fyrirkomulag upplýsingamála, húsnæðis og mögulegrar þjónustustofu geta einnig haft áhrif á kostnaðargreininguna.

Greining á verkefnum starfsmanna sem unnin var samhliða kostnaðargreiningunni skapar einnig grundvöll til ákvarðana um á hvaða stofnun einstakir starfsmenn muni starfa. Ljóst er að í nokkuð mörgum tilfellum vinna starfsmenn verkefni sem tengjast báðum tryggingaflokkunum. Endanlegar ákvarðanir um tilflutning starfsmanna verða, eftir því sem unnt er, að taka tillit til óska starfsmanna sem og þarfa stofnanna tveggja.

Viðauki: Yfirlit yfir kostnaðargreiningu.

