

RÍKISENDURSKOÐUN

SAMANTEKT Á STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN HJÁ SJÖ SJÚKRAHÚSUM

Febrúar 1996

Efnisyfirlit

1. Inngangur	5
2. Heildarkostnaður við heilbrigðisþjónustu.....	7
Niðurstaða Ríkisendurskoðunar.....	14
3. Starfsemi sjúkrahúsanna sjö	15
Niðurstaða Ríkisendurskoðunar.....	20
4. Rekstur þjónustudeilda sjúkrahúsanna sjö.....	23
Niðurstaða Ríkisendurskoðunar.....	31
5. Afkoma sjúkrahúsanna sjö árið 1994.....	33
Niðurstaða Ríkisendurskoðunar.....	36

Töflur

Tafla 2.1	Kostnaður við heilbrigðisþjónustu á starfssvæði sjúkrahúss.....	8
Tafla 2.2	Kostnaður á íbúa vegna skammtímalegu á sjúkrahúsi	10
Tafla 2.3	Kostnaður á íbúa vegna sjúkrahúsþjónustu	10
Tafla 2.4	Kostnaður á íbúa vegna stofnanþjónustu	11
Tafla 2.5	Kostnaður á íbúa vegna stofnanþjónustu alls	12
Tafla 2.6	Kostnaður á íbúa á starfssvæði sjúkrahúss	12
Tafla 3.1	Starfsemi sjúkrahúsa.....	15
Tafla 3.2	Starfsemi sjúkrahúsa.....	16
Tafla 3.3	Starfsemi sjúkrahúsa.....	17
Tafla 3.4	Kostnaður á legudag	17
Tafla 3.5	Kostnaður á legudag	18
Tafla 3.6	Kostnaður á verk í skammtímalegu.....	19
Tafla 4.1	Heildargjöld þjónustudeilda	23
Tafla 4.2	Mat á mögulegum sparnaði	24
Tafla 4.3	Skrifstofuhald	25
Tafla 4.4	Rekstur eldhúss.....	25
Tafla 4.5	Viðhald og umsjón fasteigna og tækja	27
Tafla 4.6	Framlög til tækjakaupa og tækjakaup.....	28
Tafla 4.7	Leigutekjur og leigugjöld	28
Tafla 4.8	Rekstur þvottahúss	30
Tafla 4.9	Ræsting	31
Tafla 5.1	Afkoma sjúkrahúsanna árið 1994.....	33
Tafla 5.2	Rekstrartekjur sjúkrahúsanna árið 1994	34
Tafla 5.3	Rekstrargjöld sjúkrahúsanna árið 1994	34
Tafla 5.4	Rekstur og fjárframlög til sjúkrahúsanna sjö.....	35

Fylgiskjal 1

Skýringar við töflu 2.1. Heildarkostnaður á starfssvæði sjúkrahúsa

1. Inngangur

Á síðastliðnum tveimur árum hefur Ríkisendurskoðun gefið út tvær skýrslur um stjórnsýsluendurskoðun hjá sjúkrahúsum á landsbyggðinni. Sú fyrri sem gefin var út í árslok 1994 fjallaði um Sjúkrahús Skagfirðinga, Sjúkrahúsið í Húsavík og Sjúkrahúsið í Vestmannaeyjum. Síðari skýrslan sem gefin var út í árslok 1995 fjallaði um Sjúkrahús Suðurnesja, Fjórðungssjúkrahúsið á Ísafirði, Fjórðungssjúkrahúsið í Neskaupstað og Sjúkrahús Suðurlands.

Skýrslurnar eru uppbyggðar á sama hátt. Í fyrsta lagi er fjallað almennt um hlutverk og stjórnun sjúkrahúsanna og þá stjórnsýslu er þau búa við. Í annan stað er fjallað um starfsemi þeirra og rekstur og í þriðja lagi er tekinn saman heildarkostnaður við heilbrigðisþjónustu á starfssvæði hvers sjúkrahúss. Loks er í skýrslunum gerð úttekt á hverju sjúkrahúsi fyrir sig þar sem fjallað er um rekstrarform þess, stjórnskipulag og stjórnun svo og starfsemi, fjármál og rekstur yfir þriggja ára tímabil.

Ríkisendurskoðun hefur nú borið saman þá þætti sem að ofan eru nefndir fyrir öll sjúkrahúsin sjö. Það ár sem sérstaklega var skoðað í fyrri skýrslunni var árið 1993 en til samanburðar voru skoðuð árin 1992 og 1991. Í síðari skýrslunni var árið 1994 lagt til grundvallar en árin 1993 og 1992 skoðuð samhliða. Í þessari úttekt hafa verið gerðar nokkrar breytingar á kostnaðartölum ársins 1993 auk þess sem allar fjárhæðir hafa verið framreiknaðar til ársins 1994 til að gera samanburð á milli sjúkrahúsanna sjö raunhæfan. Við mat á afkomu sjúkrahúsanna er þó fjallað um sama ár þ.e. árið 1994 og árin 1992 og 1993 höfð til samanburðar. Vísað er í tvær fyrrnefndar skýrslur Ríkisendurskoðunar um frekari upplýsingar, athugasemdir og tillögur um úrbætur varðandi stofnanirnar sjö.

2. Heildarkostnaður við heilbrigðisþjónustu

Í þessum kafla verður kostnaður við heilbrigðisþjónustuna í heild sinni á starfssvæði sjúkrahúss Suðurlands og Suðurnesja og Fjórðungssjúkrahússins á Ísafirði og í Neskaupsstað borinn saman. Um er að ræða kostnaðartölur vegna ársins 1994. Ennfremur er að finna í kaflanum upplýsingar um sambærilegan kostnað á starfssvæði sjúkrahúsanna á Sauðárkróki, Húsavík og í Vestmannaeyjum á árinu 1993 og hefur kostnaðurinn verið framreiknaður til ársins 1994.

Við mat á heildarkostnaði þeirrar heilbrigðisþjónustu sem veitt er íbúum á starfssvæði sjúkrahúsanna var í fyrsta lagi tekið mið af kostnaði við þá sjúkrahúsþjónustu sem veitt er á hverjum stað. Í öðru lagi var metinn kostnaður við aðra stofnanþjónustu sem veitt er á viðkomandi starfssvæði þ.e. kostnaður við öldrunarþjónustu og heilsugæslu. Í þriðja lagi var metinn kostnaður við þjónustu sérfræðinga sem veitt er íbúum á starfssvæðinu utan spítala en innan starfssvæðis. Í fjórða lagi var reynt að meta þann lyfjakostnað er tilheyrir íbúum hvers starfssvæðis. Í fimmta lagi var tekið tillit til legudaga þeirra íbúa sem eiga lögheimili á samanburðarsvæðunum á sjúkrahúsum utan heimahéraðs. Skipting legudaga þeirra á deildir liggur fyrir á stærstu sjúkrahúsunum en annar staðar var fyrst og fremst um að ræða skiptingu milli skammtímalegu og langlegu. Gert var ráð fyrir að kostnaður á legudag samsvaraði kostnaði á legudag á hinum ýmsu deildum Ríkisspítala. Jafnframt var gengið út frá meðalkostnaði á legudag á Reykjalandi enda margir sjúklingar vistaðir þar. Loks í sjötta lagi var metinn kostnaður við þá sérfræðiþjónustu sem veitt er íbúum á starfssvæðinu utan spítala og utan starfssvæðis.

Ekki var hægt að gera öllum kostnaði heilbrigðisþjónustunnar skil þar sem upplýsingar um hann voru ekki fyrir hendi. Á þetta við um kostnað við tannlæknaþjónustu og ýmsan kostnað Tryggingastofnunar ríkisins sem ekki er skráður á þann veg að hægt sé að afla upplýsinga um sjúklinga á ákveðnum stöðum s.s. ferðakostnað sjúklinga. Ríkisendurskoðun gat engu að síður skipt 72% af gjöldum sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins niður á svæði og hefur verið tekið tillit til þess kostnaðar er tilheyrir þeim starfssvæðum sem til skoðunar voru.

Tafla 2.1 Kostnaður við heilbrigðisþjónustu á starfssvæði sjúkrahúss

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Fjöldi íbúa 31/12 1994	15.656	6.289	4.580	4.337	4.518	15.988	4.886
Greidd stöðugildi lækna á sjúkrah.	3,85	2,3	3,75	4	3,0	4,5	4
Greidd stöðugildi lækna í heilsug.1)	7,8	4,0	3	5	1,5	3,75	4
Stöðug. annarra heilsug.lækna	1,0	2,0			3,0	8,0	
Fjöldi legudaga á sjúkrahúsi	16.427	10.271	23766	18.272	8.956	21.209	10.166
Fjöldi legud. utanhéraðsj. á sjúkrahúsi	1.121	287	225	3.390	1.830	1.129	189
Rúmanýting sjúkrah. (án þjón.rýma)	88,1	93,8	80,4	80,8	72,2	95,3	58,1
Kostnaður við heilbrigðisþjónustu:							
Laun og tengd gjöld sjúkrahúss	201.961	154.342	210.675	179.745	137.855	195.957	138.550
Lyf og tengd efni sjúkrahúss	9.638	5.470	7.014	7.487	6.344	13.613	7.031
Önnur gjöld sjúkrahúss	95.911	66.258	76.335	62.708	54.691	52.965	55.601
Gjöld sjúkrahúss alls	307.510	226.070	294.024	249.940	198.890	262.535	201.182
Öldrunarstofnanir í heimahéraði án lyfja	138.784	95.696	0	42.860	53.703	183.287	60.884
Lyf og tengd efni á öldrunarstofnunum	5.253	2.251	0	1.201	2.202	9.795	2.593
Gjöld öldrunarstofnana alls	144.037	97.947	0	44.061	55.905	193.082	63.477
Gjöld stofnana í heimahéraði alls	451.547	324.017	294.024	294.001	254.795	455.617	264.659
Rekstur heilsugæslu án lyfja	98.974	79.758	29.019	33.493	55.493	130.314	30.640
Lyf og tengd efni heilsugæslu	1.872	2.057			790	3.085	
Hluttur T.R. v/læknisk. í heilsugæslu	19.114	8.235	6.655	5.528	9.266	34.142	12.243
Hluttur sjúklinga í heilsugæsluþjónustu ²⁾	670	251	124	237	512	2.107	44
Gjöld í héraði án sérfræðiþj. og lyfja	572.177	414.318	329.822	333.259	320.856	625.265	307.586
Sérfræðiþj. í heimahéraði, hluttur T.R.	7.485	833	378	1.208	0	2.770	2.538
Hluttur sjúklinga í sérfræðiþj. í héraði	9.203	679	315	1.368	0	1.807	2.008
Gjöld í héraði án lyfjk. apóteka	588.863	415.830	330.514	335.835	320.856	629.842	312.132
Lyfjakostn. gr. T.R. til apóteka í héraði	123.463	59.824	23.599	28.367	29.164	129.746	46.869
Hluti sjúkl. í lyfjak. í heimah. ³⁾	65.463	28.804	13.204	14.164	12.499	68.038	21.544
Gjöld í héraði alls	777.789	504.458	367.317	378.366	362.519	827.626	380.545
Sjúkrahúsþjónusta utan héraðs ⁴⁾	389.229	122.653	94.694	122.589	197.289	401.077	102.247
Gj. í héraði+stofnanþj. utan héraðs	1.167.018	627.111	462.012	500.955	559.808	1.228.703	482.792
Sérfræðiþj. utan héraðs, kostnaður T.R.	28.333	7.026	3.969	4.423	4.798	26.391	5.888
Hluttur sjúklinga í sérfr.þj. utan héraðs ⁵⁾	19.828	5.878	3.345	4.066	3.729	18.828	4.765
Kostnaður við heilbrigðisþjónustu alls	1.215.179	640.015	469.326	509.444	568.335	1.273.922	493.446
Kostnaður án legudaga utanhéraðssj.	1.183.169	630.016	463.654	464.511	517.304	1.256.236	487.953
Kostn. á íbúa án legud. utanhéraðssj.	75,6	100,2	101,2	107,1	114,5	78,6	99,9

Heildarkostnaður við heilbrigðisþjónustu á starfssvæði sjúkrahúsanna sjö var afar mismunandi enda íbúafjöldi á svæðunum mismikill. Íbúar á starfssvæði sjúkrahúsanna á Sauðárkróki, Húsavík, í Neskaupstað og Vestmannaeyjum eru um 30% af íbúafjölda á starfssvæði sjúkrahúsanna á Selfossi og í Keflavík þar sem þeir eru flestir. Hlutfallið er um 40% á starfssvæði sjúkrahússins á Ísafirði.

Sé horft á heildarkostnað við heilbrigðisþjónustu á hvern íbúa á starfssvæði sjúkrahúsanna sjö sést að kostnaðurinn á starfssvæði sjúkrahússins í Keflavík var lægstur eða 75,6 þúsundir króna á hvern íbúa. Næst lægstur var kostnaðurinn á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi eða 78,6 þúsundir króna á hvern íbúa. Samsvarandi kostnaður var mun hærri á minni stöðunum. Þannig nam kostnaðurinn 99,9 þúsundum króna á hvern íbúa á starfssvæði sjúkrahússins í Vestmanneyjum, 100,2 þúsundum króna á íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Ísafirði, 101,2 þúsundum króna á íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Sauðárkróki og 107,1 þúsundi króna á íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Húsavík. Kostnaðurinn var hæstur á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað eða 114,5 þúsundir króna á hvern íbúa. Að jafnaði nam kostnaður við heilbrigðisþjónustu á starfssvæði sjúkrahúss 96,7 þúsundum króna á íbúa.

Vert er að hafa í huga að aldursdreifing innan samamburðarsvæðanna er misjöfn sem og stærð héraðanna og dreifing íbúanna um þau. Héruðin sinna að mismiklu leyti utanhéraðssjúklingum bæði á sjúkrahúsum og eins á heilsugæslustöðvum. Í þessu sambandi er rétt að benda á að fjöldi legudaga utanhéraðssjúklinga á sjúkrahúsinu í Neskaupstað og á Húsavík er talsverður eða um 20% af heildarlegudagafjölda á þeim sjúkrahúsum. Að auki eykst fólksfjöldi verulega á sumrin á Suðurlandi vegna fjölda sumarbústaða þar. Þá eru aðalatvinnugreinar að einhverju marki breytilegar á milli staðanna sem að hluta til getur skýrt mismikla þörf fyrir lækniþjónustu. Í Vestmannaeyjum eru ársverk tengd sjávarútvegi 47,2% allra ársverka. Samsvarandi hlutfall er 42% í Neskaupstað og 39,1% á Ísafirði. Hlutfall ársverka tengdum sjávarútvegi er mun lægra á samamburðarstöðunum. Þannig er hlutfallið 23,5% á Suðurnesjum, 18,0% á Húsavík og nágrenni, 13,9% á Sauðárkróki og nágrenni og aðeins 9,9% á Suðurlandi.

Til að meta hve mikið einstakir útgjaldaliðir vega í heildarkostnaði við heilbrigðisþjónustuna var kannaður kostnaður þeirra á hvern íbúa á starfssvæði sjúkrahúsanna. Var fyrst og fremst horft á kostnað við sjúkrahúsþjónustu innan og utan héraðs, öldrunarþjónustu svo og þá þjónustu sem veitt er utan sjúkrahúss þ.e. heilsugæslu- og sérfræðiþjónustu. Fer sú umfjöllun hér á eftir.

Ríkisendurskoðun gerði samamburð á kostnaði við skammtímalegu á sjúkrahúsnunum á íbúa á starfssvæði hvers sjúkrahúss. Kostnaður vegna skammtímalegu samanstendur annars vegar af kostnaði vegna legu á

viðkomandi sjúkrahúsi og hins vegar af kostnaði vegna legu á sjúkrahúsum utan héraðs.

Tafla 2.2 Kostnaður á íbúa vegna skammtímalegu á sjúkrahúsi

Fjárhæðir í þ.kr.	Kefla- vík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Legudagar í skammtímalegu á íbúa	1,7	1,6	1,9	1,9	2,5	1,5	1,9
Kostn. v/skammtímalegu í héraði	13,4	29,3	34,1	31,2	24,3	9,8	34,0
Kostn. v/skammtímalegu utan héraðs	23,4	16,3	19,3	22,8	37,8	22,1	18,8
Kostn. v/skammtímalegu alls	36,8	45,6	53,4	54,0	62,1	31,9	52,8

Kostnaður vegna skammtímalegu á sjúkrastofnunum var lægstur á hvern íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi eða 31,9 þúsundir króna en hæstur á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað eða 62,1 þúsund króna. Fjöldi legudaga í skammtímalegu var 1,5 dagar á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi en 2,5 dagar á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað. Að jafnaði nam kostnaðurinn 48,1 þúsundi króna á hvern íbúa og legudagar voru að meðaltali 1,9. Sé gert ráð fyrir að kostnaður vegna skammtímalegu á sjúkrahúsi á samanburðarsvæðunum sjö sé sá sami og hann er á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi næmi þessi kostnaður tæpum 1,8 milljörðum króna í stað ríflega 2,4 milljarða króna þ.e. hann lækkaði um 596 milljónir króna.

Ríkisendurskoðun gerði jafnframt samanburð á kostnaði við sjúkrahúslegu á íbúa á starfssvæði sjúkrahúsanna sjö. Kostnaður vegna sjúkrahúslegu samanstendur annars vegar af kostnaði vegna skammtíma- og langtímalegu á viðkomandi sjúkrahúsi og hins vegar af kostnaði vegna samsvarandi legu á sjúkrahúsum utan héraðs.

Tafla 2.3 Kostnaður á íbúa vegna sjúkrahúspjónustu

Fjárhæðir í þ.kr.	Kefla- vík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsa- vík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Legudagar á sjúkrahúsi á íbúa	2,4	2,7	6,2	5,1	3,9	2,6	3,2
Kostn. v/sjúkrahúspjónustu í héraði	17,6	34,4	61,0	47,5	30,4	15,3	40,2
Kostn. v/sjúkrahúspjónustu utan héraðs	24,9	19,5	20,7	28,3	43,7	25,1	20,9
Kostn. v/sjúkrahúspjónustu á íbúa	42,5	53,9	81,7	75,8	74,1	40,4	61,1

Kostnaður vegna sjúkrahúslegu innan og utan héraðs var lægstur á hvern íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi eða 40,4 þúsundir króna en hæstur á starfssvæði sjúkrahússins á Sauðárkróki eða 81,7 þúsundir króna. Fjöldi legudaga á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi var 2,6 dagar en 6,2 dagar á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað. Að jafnaði nam

kostnaðurinn 61,4 þúsundum króna á hvern íbúa og legudagar voru að meðaltali 3,7. Sé gert ráð fyrir að kostnaður vegna legu á sjúkrahúsum innan og utan héraðs á samanburðarsvæðunum sjö sé sá sami og hann er á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi næmi þessi kostnaður alls tæpum 2,3 milljörðum króna í stað 3,0 milljarða króna þ.e. hann lækkaði um 714 milljónir króna.

Taflan hér að ofan sýnir að íbúar á starfssvæðum sjúkrahúsanna sækja í mismiklum mæli sjúkrahúsþjónustu út fyrir sitt hérað. Kostnaður við sjúkrahúslegu utan héraðs nam þannig 19,5 þúsundum króna á íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Ísafirði þar sem hann var lægstur en 43,7 þúsundum króna á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað þar sem hann var hæstur. Í því sambandi vill Ríkisendurskoðun benda á nauðsyn þess að horft sé á kostnað við heilbrigðisþjónustu í heild sinni þegar ákvarðanir um breytingar á einstaka þjónustuliðum eru teknar. Þannig virðist lækkingu á einum kostnaðarlið oft leiða til útgjaldaaukingar á öðrum stað.

Sé kostnaður vegna hjúkrunarrýma á öldrunarstofnunum á starfssvæðum sjúkrahúsanna sjö meðtalinn verður niðurstaðan eftirfarandi.

Tafla 2.4 Kostnaður á íbúa vegna stofnanþjónustu

Fjárhæðir í þ.kr.	Kefla- vík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Legudagar á stofnun á íbúa	3,2	3,9	6,2	5,1	5,1	3,5	4,5
Kostn. v/sjúkrahúsþjónustu á íbúa	42,5	53,9	81,7	75,8	74,1	40,4	61,1
Kostn. v/öldrunarstofnana	6,6	11,3	0	0	8,8	6,0	7,1
Kostn. v/stofnanþjónustu alls á íbúa	49,1	65,2	81,7	75,8	82,9	46,3	68,2

Kostnaður var enn lægstur á íbúa á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi eða 46,3 þúsundir króna á íbúa en hæstur á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað eða 82,9 þúsundir króna. Kostnaður helst að einhverju marki í hendur við fjölda legudaga á stofnunum en hann var 3,5 dagar á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi en 5,1 dagur á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað. Það er þó ekki algilt eins og legudagar á starfssvæði sjúkrahúsanna á Sauðárkróki og í Keflavík bera með sér. Athygli vekur að kostnaður við öldrunarstofnanir er enginn á starfssvæði sjúkrahúsanna á Sauðárkróki og Húsavík. Öll öldrunarþjónusta Skagfirðinga er á vegum sjúkrahússins á Sauðárkróki og sjúkrahúsið í Húsavík sinnir alfarið hjúkrunarþjónustu vegna aldraðra á svæðinu.

Að jafnaði nam kostnaðurinn 67 þúsundum króna á hvern íbúa og legudagar voru að meðaltali 4,5. Sé gert ráð fyrir að kostnaður vegna stofnanþjónustu innan og utan héraðs sé sá sami á samanburðarsvæðunum og hann er á starfssvæði sjúkrahússins á Selfossi lækkaði þessi kostnaður um 725 milljónir króna þ.e. hann næmi tæpum 2,6 milljörðum króna í stað 3,3 milljarða króna. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að heildarkostnaður við heilbrigðisþjónustu hjá íbúum á starfssvæði sjúkrahúsanna sjö nam 5,0 milljörðum króna.

Kostnaður vegna stofnanþjónustu að meðtöldum kostnaði vegna þjónusturýma á sjúkrahúsum og öldrunarstofnunum er eftirfarandi:

Tafla 2.5 Kostnaður á íbúa vegna stofnanþjónustu alls

Fjárhæðir í þ.kr.	Kefla- vík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Kostn. v/stofnanþjónustu	49,1	65,2	81,7	75,7	82,9	46,3	68,2
Kostn. v/öldrunarst., þjónusturými	2,5	4,2	1,9	10,0	6,1	6,2	5,8
Kostn. v/stofnanþjónustu alls á íbúa	51,6	69,4	83,6	85,7	89,0	52,5	74,0

Kostnaður var nú lægstur á íbúa á starfssvæði sjúkrahússins í Keflavík eða 51,6 þúsundir króna á íbúa en enn hæstur á starfssvæði sjúkrahússins í Neskaupstað eða 89,0 þúsundir króna. Að meðaltali var kostnaðurinn vegna stofnanþjónustu innan og utan héraðs 72,3 þúsundir króna á íbúa. Ef kostnaður á íbúa á starfssvæði sjúkrahúsanna sjö væri að jafnaði sá sami og á starfssvæði sjúkrahússins í Keflavík lækkaði kostnaðurinn um 699 milljónir króna eða úr 3,6 milljörðum króna í 2,9 milljarða króna.

Enn fremur var kannað hver væri kostnaður við þá þjónustu er leitað er utan sjúkrahúss þ.e. á heilsugæslustöð og til sérfræðinga innan og utan héraðs og lyfjakostnaður í tengslum við það.

Tafla 2.6 Kostnaður á íbúa á starfssvæði sjúkrahúss

Fjárhæðir í þ.kr.	Kefla- vík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Sérfræðiþjónusta innan héraðs	1,1	0,2	0,2	0,6	0,0	0,3	0,9
Sérfræðiþjónusta utan héraðs	3,1	2,1	1,6	2,0	1,9	2,8	2,2
Sérfræðiþjónusta alls	4,1	2,3	1,7	2,6	1,9	3,1	3,1
Heilsugæsluþjónusta	7,7	14,4	7,8	9,1	14,6	10,6	8,8
Læknisþjónusta utan spítala	11,8	16,7	9,5	11,7	16,5	13,7	11,9
Lyfjakostnaður innan héraðs	12,1	14,1	8,0	9,8	9,2	12,4	14,0

Kostnaður alls	23,9	30,8	17,5	21,5	25,7	26,1	25,9
----------------	------	------	------	------	------	------	------

Kostnaður við sérfræðiþjónustu var lægstur á starfssvæði sjúkrahúsanna á Sauðárkróki og í Neskaupstað eða tæpar 2 þúsundir króna á íbúa. Hæstur var kostnaðurinn á starfssvæði sjúkrahússins á Suðurnesjum eða 4,1 þúsund krónur á íbúa en þar er aðgengi sjúklinga að sérfræðingum best.

Kostnaður við heilsugæslu var lægstur á starfssvæði sjúkrahúsanna í Keflavík og á Sauðárkróki eða tæpar 8 þúsundir króna á hvern íbúa. Athygli vekur að kostnaður skuli vera áþekkur á þessum stöðum þar sem uppbyggingin er um margt ólík. Þannig er heilsugæslunni alfarið sinnt af heilsugæslulæknum á Suðurnesjum og aðgengi sjúklinga að sérfræðingum er gott. Á Sauðárkróki eru sérfræðingar sjúkrahússins í hlutastöðum við heilsugæslustöðina og sinna væntanlega í einhverju mæli sérgrein sinni í vinnu sinni sem heilsugæslulæknar. Kostnaður við rekstur heilsugæslustöðva var litlu hærri í Vestmannaeyjum, á Húsavík og Selfossi eða á bilinu 9-11 þúsundir króna á íbúa en aftur á móti mun hærri á Ísafirði og í Neskaupstað eða tæpar 15 þúsundir króna á íbúa.

Lyfjakostnaður á íbúa var hæstur á starfssvæði sjúkrahúsanna á Ísafirði og í Vestmannaeyjum eða um 14 þúsundir króna en lægstur á starfssvæði sjúkrahússins á Sauðárkróki um 8 þúsundir króna. Lyfjakostnaður á íbúa var að meðaltali 11,4 þúsundir króna.

Samanlagður kostnaður við heilsugæslu- og sérfræðiþjónustu og lyfjanotkun var hæstur á starfssvæði sjúkrahússins á Ísafirði eða 30,8 þúsundir króna. Lægstur var kostnaðurinn á starfssvæði sjúkrahússins á Sauðárkróki eða 17,5 þúsundir króna. Að jafnaði nam þessi kostnaður 24,5 þúsundum króna. Ef gert er ráð fyrir því að kostnaður á íbúa á starfssvæði sjúkrahúsanna sjö væri að jafnaði sá sami og á starfssvæði sjúkrahússins á Sauðárkróki lækkaði kostnaðurinn um 417 milljónir króna eða úr 1,4 milljörðum króna í tæpan 1,0 milljarð króna.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Að mati Ríkisendurskoðunar sýna athugunir stofnunarinnar að kostnaður við hin ýmsu viðfangsefni heilbrigðiskerfisins eru mismunandi á starfssvæðum þeirra sjúkrahúsa sem til skoðunar voru. Upplýsingarnar benda eindregið til þess að með breyttu skipulagi geti náðst fram verulegur sparnaður í heilbrigðisútgjöldum. Ríkisendurskoðun hvetur heilbrigðis-

yfirvöld til að vinna skipulega að því að greina ástæður fyrir mismunandi kostnaði þessara einstöku þátta heilbrigðiskerfisins með það í huga að ná fram sparnaði með breyttu verklagi.

Ríkisendurskoðun vill benda á nauðsyn þess að horft sé á kostnað við heilbrigðisþjónustu í heild sinni þegar ákvarðanir um breytingar á einstökum þjónustuliðum eru teknar. Þannig virðist lækun á einum kostnaðarlið oft leiða til útgjaldaaukingar á öðrum stað. Í þessu sambandi vill stofnunin benda á að horfa eigi á kostnað við sjúkrahúsþjónustu á starfssvæði sjúkrahúss í samhengi við kostnað vegna legu íbúa svæðisins á öðrum sjúkrahúsum og þjónustu sjálfstætt starfsandi sérfræðinga innan héraðs og utan. Sama gildir um kostnað vegna stofnanþjónustunnar í heild sinni þ.e. horfa þarf á kostnað vegna sjúkrahúsþjónustu í tengslum við kostnað þeirra öldrunarstofnana sem starfræktar eru á svæðinu. Ennfremur er eðlilegt að horfa á kostnað heilsugæslustöðva í tengslum við kostnað þeirrar sérfræðiþjónustu sem veitt er utan spítala sérstaklega í ljósi þess hvernig aðgengi að þessum aðilum er háttáð.

Ríkisendurskoðun bendir ennfremur á nauðsyn þess að heilbrigðis-yfirvöld marki samræmda stefnu sem fylgt verði í heilbrigðismálum á hinum ýmsu starfssvæðum til þess að tryggja hvarvetna samræmda og hagkvæma skipan mála.

3. Starfsemi sjúkrahúsanna sjö

Sjúkrahúsin sjö flokkast öll sem almenn sjúkrahús samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu. Þeim er ætlað að veita almenna sjúkrahúsþjónustu og eiga að hafa á að skipa skurðlækni, lyflækni eða heimilislækni auk þess að hafa aðstöðu til vistunar langlegusjúklinga. Öll eru sjúkrahúsin rekin í starfstengslum við heilsugæslustöð staðarins. Jafnframt er sjúkrahúsið á Selfossi rekið í starfstengslum við meðferðarheimilið að Sogni og sjúkrahúsið á Sauðárkróki og sjúkrahúsið í Neskaupstað reka þjónusturými fyrir aldraða inni á sjúkrahúsinu.

Tafla 3.1 Starfsemi sjúkrahúsa

Starfsemi	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Rúmafjöldi	58	30	81	62	33	61	48
Almenn sjúkrarúm	20	15	19	22	21	16	24
Hjúkrunarrými	38	15	62	40	12	45	24
Þjónusturými	-	-	10	-	11	-	-
Legudagar	16.427	10.271	23.766	18.272	8.956	21.209	10.166
Skammtímalega	7.876	5.186	4.460	4.261	4.557	6.900	5.486
Langtímalega	8.551	5.085	19.306	14.011	4.399	14.309	4.680
Aðrir legudagar	1.587	620	4.082	234	4.199	1.029	498
Nýburar	1.587	620	432	234	274	1.029	498
Þjónusturými	-	-	3.650	-	3.925	-	-
Rúmanýting	88,1%	83,8%	80,4%	80,8%	72,2%	95,3%	58,1%

Eins og fram kemur í töflunni hér að framan eru umsvif sjúkrahúsanna fjögurra afar misjöfn sé tekið mið af fjölda rúma og legudaga. Fer það einkum eftir því hversu mikil öldrunarþjónusta er rekin inni á sjúkrahúsinu í formi hjúkrunarrýma. Sú þjónusta sem fellur undir langlegu og tengist einkum öldruðum nam 81,2% af starfsemi sjúkrahússins á Sauðárkróki, 76,7% af starfsemi sjúkrahússins á Húsavík, 46,0% af starfsemi sjúkrahússins í Vestmannaeyjum, 67,5% af starfsemi sjúkrahússins á Selfossi, 52,0% af starfsemi sjúkrahússins í Keflavík, 49,5% af starfsemi sjúkrahússins á Ísafirði og 49,0% af starfsemi sjúkrahússins í Neskaupstað. Er þá frátaldir legudagar þjónusturýma.

Við mat á starfsemi sjúkrahúsanna sjö, þ.e. þeirri sjúkrahúsbjónustu sem veitt er á hverjum stað, er fyrst og fremst hægt að meta það starf sem framkvæmt er af þeim sérfræðingum sem þar starfa, þ.e. lækniverk á skurðstofu. Ríkisendurskoðun hefur metið umfang þeirrar vinnu sérfræðinganna sem hægt er að mæla og meta til eininga hvort sem er á inniliggjandi sjúklingum eða sjúklingum utan spítala. Starf stoðdeilda þ.e. röntgendeildar og rannsóknastofu gefur ennfremur vísbendingu um þá starfsemi sem fram fer á sjúkrahúsinu. Þá vinnu hefur ekki verið hægt að meta til eininga og umfangið því aðeins mælt í fjölda verka.

Tafla 3.2 Starfsemi sjúkrahúsa

Starfsemi	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Fjöldi innlagna	1.175	810	612	495	647	1.191	728
Handlækniverk innan sp.	37.640	9.851	16.359	11.781	11.566	22.260	19.976
Sýnatökur/speglanir	3.926	1.303	8.740	3.510	1.832	3.888	2.440
Aðgerðir/meðferðir	33.714	8.548	7.619	8.271	9.734	18.372	17.536
Svæfingar/deyf.	-	-	-	-	-	-	-
Handlækniverk utan sp.	84.981	22.689	4.610	12.346	1.724	37.197	21.588
Sýnatökur/speglanir	23.755	5.277	3.150	3.385	552	7.408	830
Aðgerðir/meðferðir	28.976	7.890	1.460	8.961	987	12.062	13.455
Svæfingar/deyf.	32.250	9.522	-	-	185	17.727	7.303
Handlækniverk all í ein.	122.621	32.540	20.969	24.127	13.290	59.457	41.564
Fjöldi fæðinga	281	105	72	39	42	185	83
Rannsóknir	32.373	20.231	14.209	21.653	12.729	25.740	20.844
Skópiur	303	159	289	216	53	125	42
Röntgenrannsóknir	4.198	3.081	2.050	1.899	1.193	3.808	2.325
Ómskoðanir	255	122	191	133	130	796	418

Sjúkrahúsbjónustan er umfangsmest á sjúkrahúsinu í Keflavík. Þar eru lækniverkin flest hvort sem er á inniliggjandi sjúklingum eða sjúklingum utan spítala auk þess sem þar er veitt viðamesta þjónusta stoðdeilda af sjúkrahúsunum sjö. Minnst er umfangið hjá sjúkrahúsinu í Neskaupstað.

Til að meta að einhverju marki álag á sjúkrahúsunum hjá læknum, við hjúkrun og umönnun og á stoðdeildum kannaði Ríkisendurskoðun fjölda verka á hvert stöðugildi hjá sjúkrahúsunum sjö. Gerð er grein fyrir forsendum samanburðarins í tveimur skýrslum stofnunarinnar um sjúkrahúsin sjö.

Tafla 3.3 Starfsemi sjúkrahúsa

Starfsemi	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Stöðugildi lækna	3,8	1,9	2,0	1,83	2,2	2,5	2,2
Ein.fj. handlæknisverka	122.621	32.540	20.969	24.127	13.290	59.457	41.564
Einingafjöldi á stöðugildi	33.269	17.126	10.485	13.184	6.041	23.783	18.893
Stöðugildi umönnunar	45,60	33,00	68,40	50,60	28,30	59,45	33,90
Legudagar	18.014	10.891	24.198	18.506	9.230	22.238	10.664
Fjöldi sjúklinga á stöðug.	1,08	0,90	0,97	1,00	0,89	1,02	0,86
Stöðugildi á röntgendeild	1,95	1,60	1,1	1,5	1,50	2,45	1,5
Röntgenrannsóknir	4.198	3.081	2.050	1.899	1.193	3.808	2.325
Rannsóknir á stöðugildi	2.153	1.929	1.864	1.266	795	1.554	1.550
Stöðug. á rannsóknadeild	2,50	2,00	3,00	2,00	1,80	2,80	1,625
Rannsóknir alls	32.373	20.231	14.209	21.653	12.729	25.740	20.844
Rannsóknir á stöðugildi	12.949	10.116	4.736	10.827	7.072	9.193	12.827

Fjöldi verka miðað við hvert setið stöðugildi er mestur hjá sjúkrahúsinu í Keflavík hvar sem borið er niður. Að jafnaði má segja að álagið á starfsfólkið þar sé hvað mest borið saman við hin sex sjúkrahúsin. Læknisverk á stöðugildi eru 40% fleiri en á því sjúkrahúsi þar sem þau eru næst flest og rúmlega fimmfallt fleiri en þar sem læknisverkin eru fæst. Álag við hjúkrun og umönnun virðist þar mest og sama á við um starfsemi röntgen- og rannsóknastofu sé miðað við fjölda rannsókna þar. Minnst er umfangið hjá sjúkrahúsinu í Neskaupstað. Gildir það jafnt um fjölda læknisverka metinna til eininga á hvert stöðugildi, fjölda sjúklinga á hvert stöðugildi við hjúkrun og umönnun og álag á röntgen- og rannsóknadeild.

Ríkisendurskoðun lagði mat á kostnað sjúkrahúsanna sjö á legudag miðað við tegund legu. Langlega er hér skilgreind sem lega sem varir 90 daga eða lengur.

Tafla 3.4 Kostnaður á legudag

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Meðalkostnaður á legudag	18.720	22.011	11.982	13.679	21.068	12.378	19.790
Kostnaður í langlegu á legudag*	8.926	8.926	8.926	8.926	8.926	8.926	8.926
Langlega Víðihlíð	8.165						
Kostnaður annarar legu á legudag	29.962	34.840	25.209	29.307	32.789	19.538	29.057
Hlutfall langlegu	52,1%	49,5%	81,2%	76,7%	49,1%	67,5%	46,0%

* Samsvarar kostnaði á öldrunardeild Ríkisspítala

Meðalkostnaður á legudag er lægstur hjá sjúkrahúsunum á Sauðárkróki, Húsavík og Selfossi. Lágur meðalkostnaður þessara þriggja sjúkrahúsa skýrist m.a. af því hve hátt hlutfall langlega er af heildarfjölda legudaga en sú lega er að jafnaði mun ódýrari en skammtímalega. Ef horft er á kostnað við aðra legu en langlegu á legudag er hann lægstur hjá sjúkrahúsinu á Selfossi eða um 3/4 af því þar sem hann er næst lægstur eða hjá sjúkrahúsinu á Sauðárkróki.

Svo virðist sem kostnaður vegna langlegu sé að einhverju marki ofmetinn hjá sjúkrahúsunum sjö. Á þetta sérstaklega við þau sjúkrahús þar sem legudagar í langlegu eru hvað flestir s.s. hjá sjúkrahúsunum á Selfossi og á Sauðárkróki. Í þessu sambandi er rétt að benda á að kostnaður við rekstur hjúkrunarrýma inni á sjúkrahúsum er ekki metinn sérstaklega á sama hátt og rekstur hjúkrunarrýma inni á stofnunum fyrir aldraða. Kostnaður við rekstur hjúkrunarrýma á stofnunum fyrir aldraða er metinn af daggjaldanefnd og greiddur af daggjöldum en rekstur hjúkrunarrýma á sjúkrahúsum er innifalinn í fjárveitingum til sjúkrahússins án þess að vera metinn sérstaklega. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa heilbrigðisyfirvöld að ákvarða hvaða skilyrði sjúkrahús eða dvalarheimili þurfi að uppfylla til þau geti rekið hjúkrunarrými og meti hvað slík hjúkrunarrými skuli kosta. Greiðslum fyrir hjúkrunarrými yrði síðan hagað með sama hætti hvort sem um væri að ræða öldrunarstofnun eða almenna sjúkrastofnun.

Ef miðað er við að kostnaður vegna langlegu samsvari meðalkostnaði við hjúkrunarrými á stofnunum fyrir aldraða verður niðurstaðan eftirfarandi:

Tafla 3.5 Kostnaður á legudag

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Meðalkostnaður á legudag	18.720	22.011	11.982	13.679	21.068	12.378	19.790
Kostnaður í langlegu á legudag*	6.232	6.232	6.232	6.232	6.232	6.232	6.232
Langlega Víðihlíð	8.165						
Kostnaður annarar legu á legudag	30.010	36.744	34.452	37.135	34.541	25.125	30.030

* Samsvarar meðalkostnaði á öldrunarstofnunum fyrir aldraða.

Að mati Ríkisendurskoðunar skýrist lágur kostnaður sjúkrahússins á Selfossi í samanburði við hin sex sjúkrahúsini eftir að búið er að taka tillit til áætlaðs kostnaðar við langlegu einkum af því að læknisverk þess eru nær helmingi færri en hjá því sjúkrahúsi sem er hvað sambærilegast þ.e. sjúkrahússins í Keflavík. Þá virðist sem rekstri sjúkrahússins á Selfossi sé að jafnaði hagkvæmar fyrirkomið en á hinum stöðunum og gildir þá einu hvaða þættir starfseminnar eru skoðaðir.

Ríkisendurskoðun lagði ennfremur mat á kostnað við þá starfsemi sem fram fer á sjúkrahúsunum og tengist skammtímalegu í samanburði við þau verk sem unnin eru inni á viðkomandi sjúkrahúsi. Í því skyni var innlögnum og legudögum gefnar ákveðnar einingar á sama hátt og læknisverkunum.

Tafla 3.6 Kostnaður á verk í skammtímalegu

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Heildarkostnaður sjúkrahúss	307.510	226.070	284.761	249.940	188.451	262.535	201.182
Þ.a. öldrunarþjónusta	65.516	31.690	281.464	87.317	27.415	89.174	29.166
Þ.a. sjúkrahúsþjónusta	241.994	194.380	164.446	162.623	161.036	173.361	172.016
Verk í skammtímalegu í ein.	528.701	302.750	246.239	235.672	246.705	421.032	320.474
Kostnaður á einingu í kr.	458	642	668	690	653	412	537
Héradshlutdeild:							
Skammtímalega	28,5%	49,5%	54,8%	45,8%	36,2%	28,5%	58,7%
Skamm- og langtímalega	43,0%	59,2%	84,0%	68,0%	46,3%	49,6%	66,7%

Af þessu má glögglega sjá að sjúkrahúsin falla í tvo flokka eftir umfangi þeirrar þjónustu er þau veita. Rekstur sjúkrastofnana af sömu stærð og minni sjúkrahúsin er eðli málsins samkvæmt óhagkvæmur. Því minna sem sjúkrahúsið er því verr nýtast þeir fjármunir og það starfsfólk sem þau hafa yfir að ráða. Nefna má sem dæmi að stoðdeildir sem og skurðstofur stærri sjúkrahúsanna ættu að nýtast betur þá daga sem þær eru opnar og vaktir í tengslum við þær. Þá eru minni sjúkrahúsin þannig í sveit sett að þau verða að halda skurðstofum opnum allt árið um kring með tilheyrandi kostnaði. Þau þjóna því í reynd mun fleiri íbúum sem sést meðal annars á því að hlutdeild þessara fimm sjúkrahúsa af skammtímalegu íbúa á starfssvæði þeirra er mun hærri en hjá hinum tveimur sjúkrahúsunum. Á hitt ber að líta að innlagnir í tengslum við aðgerðir eru óalgengari hjá sjúkrahúsinu í Keflavík en á hinum sjúkrahúsunum sex.

Kostnaður á verk í skammtímalegu reiknuð til eininga nemur að jafnaði 580 krónum. Ef gert væri ráð fyrir því að kostnaður sjúkrahúsanna sjö vegna verka reiknaðra til eininga í skammtímalegu væri sá sami og hjá sjúkrahúsinu á Selfossi myndi kostnaðurinn lækka um 322 milljónir króna eða úr 1.270 milljónum króna í 948 milljónir króna.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Starfsemi sjúkrahúsanna sjö er með nokkuð mismunandi hætti og það sama á við uppbyggingu þeirra og skipulag sem gerir það að verkum að erfitt er að bera saman starfsemi þá er þar fer fram. Þjónustu við aldraða er hagað með ýmsu móti á sjúkrahúsunum. Tengsl sjúkrahúss við heilsugæslustöð hvort sem um er að ræða fagleg tengsl eða starfstengsl eru með sitt hvoru mótinu og er vinna heimilislækna í stöðu aðstoðarlækna á sjúkrahúsi með nokkuð ólíkum hætti. Sama á við um vinnu sérfræðinga á heilsugæslustöð. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að heilbrigðisyfirvöld beiti sér fyrir samræmdri stefnu varðandi skipulag þessara þátta.

Hluti þeirrar vinnu sem fram fer á sjúkrahúsunum verður ekki metin til eininga. Þá er ekki hægt að meta að fullu umfang verka sem unnin eru vegna sjúklinga utan spítala þar sem hluti þeirra er hvergi skráður. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fyrir hendi sé skráning á öllum verkum sem unnin eru innan veggja sjúkrastofnana hvort heldur er á inniliggjandi sjúklingum eða sjúklingum utan spítala. Ennfremur þarf skráningin að vera unnin með samræmdum hætti um allt land. Nauðsynlegt er því að heilbrigðisráðuneytið sjái til þess að skráning af þessu tagi komist á og leiðbeini þeim sem hluta eiga að máli. Ríkisendurskoðun bendir á að áreiðanlegar upplýsingar um þá vinnu sem fram fer á sjúkrastofnunum þar með talda vinnu sem fram fer á skurð- og slystastofum er ein af forsendum þess að hægt að móta stefnu í uppbyggingu heilbrigðisþjónustu í framtíðinni.

Reglugerð þeirri er heilbrigðisráðuneytið setti um ferliverk á árinu 1992 hefur ekki verið fylgt sem skyldi. Í henni felst að sú læknismeðferð sem sjúklingum er veitt á læknaðstofum eða á sjúkrahúsum og krefst ekki innlagnar á sjúkradeild nema í undantekningartilvikum skuli greidd af sjúklingum að hluta. Reynin er sú að sjúklingum hefur verið mismunað. Hluti þeirra sjúklinga sem gangast undir aðgerðir sem flokkast sem ferliverk hafa borið nokkurn kostnað þ.e. fari læknar eftir settum reglum. Ef á hinn bóginn sjúklingar eru lagðir inn á sjúkrahús í tengslum við aðgerðina hafa veruleg brögð verið að því að sjúklingshlutinn sé felldur niður. Ríkið ber þá allan kostnað af aðgerðinni auk kostnaðar vegna legu sjúklingsins, þar með talinn lyfjakostnað, sem utanspítalásjúklingur ber sjálfur. Virðist sem læknum sé nánast í sjálfsvald sett hvorn háttinn þeir hafa á. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir hér samræmingu í rekstri sjúkrastofnana af hálfu heilbrigðisráðuneytisins.

Upplýsingar um kostnað sjúkrahúsanna sýna að nauðsynlegt er að aðskilja framlög til reksturs hjúkrunarrýma inni á sjúkrahúsum frá öðrum framlögum til sjúkrahússins, ekki síst í ljósi þess hversu mikilli öldrunarþjónustu er sinnt inni á þeim sjúkrahúsum sem til skoðunar voru. Heilbrigðisyfirvöld þurfa að ákvarða hve mörg hjúkrunarrými eigi að reka inni á viðkomandi sjúkrahúsi og meta hvað rekstur slíkra hjúkrunarrýma skuli kosta á sama hátt og gert er hjá öðrum öldrunarstofnunum. Með þessu móti telur Ríkisendurskoðun betur nýtast þá fjárfestingu sem til staðar er svo og þeir fjármunir og starfsfólk sem sjúkrahúsin hafa yfir að ráða.

Upplýsingar um kostnað á verk í skammtímalegu hjá sjúkrahúsum sjö bera með sér að sjúkrahúsin falla í tvo flokka eftir stærð þess svæðis sem þau þjóna. Rekstur sjúkrastofnana af sömu stærð og minni sjúkrahúsin er eðli málsins samkvæmt óhagkvæmur. Því minna sem sjúkrahúsið er því verr nýtist þeir fjármunir og það starfsfólk sem þau hafa yfir að ráða. Nefna má sem dæmi að stoðdeildir sem og skurðstofur stærri sjúkrahúsanna ættu að nýtast betur þá daga sem þær eru opnar og vaktir í tengslum við þær.

Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa heilbrigðisyfirvöld að kveða á um verksvið og verkaskiptingu sjúkrahúsanna í landinu, eins og tilgreint er í lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990, þannig að þeirri þjónustu er hverju sjúkrahúsi er ætlað að veita verði sem hagkvæmast fyrirkomið. Þannig þarf að móta heildstæða stefnu um uppbyggingu, starfsemi og rekstrarfyrirkomulag sjúkrahúsa landsins í framtíðinni.

4. Rekstur þjónustudeilda sjúkrahúsanna sjö

Ríkisendurskoðun gerði úttekt á rekstri þjónustudeilda sjúkrahúsanna sjö þ.e. skrifstofu, eldhúsi, umsjón og viðhaldi fasteigna og tækja, þvottahúsi og ræstingu. Kostnaður deildanna var kannaður yfir þriggja ára tímabili og starfsemi deildanna metin m.a. með hliðsjón af því. Þá voru ennfremur gerðar athugasemdir við það sem betur mátti fara varðandi starfsemi þeirra. Hinn eiginlegi samanburður gekk einkum út á það að að finna kennitölur sem væru það lýsandi fyrir rekstur deildanna að samanburður á milli sjúkrahúsa yrði raunhæfur.

Að jafnaði nemur heildarkostnaður við rekstur þjónustudeilda rúmum 30% af heildargjöldum sjúkrahúsanna. Þannig námu heildargjöld þjónustudeilda sjúkrahúsanna sjö 534 milljónum króna á verðlagi ársins 1994 af 1.769 milljóna króna veltu sjúkrahúsanna á viðkomandi ári. Er þá ekki tekið tillit til þeirra sértekna er þjónustudeildirnar afla.

Tafla 4.1 Heildargjöld þjónustudeilda

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Skrifstofa	13.910	8.670	7.017	6.767	7.464	7.487	6.055
Eldhús	32.589	21.246	32.951	39.345	21.342	32.293	22.906
Umsjón og viðhald	25.915	22.313	21.410	19.508	21.040	14.347	17.031
Þvottahús	10.107	4.931	7.510	7.970	5.596	6.703	6.381
Ræsting	10.355	11.845	17.335	13.039	7.434	9.731	13.348
Velta þjónustudeilda	92.876	69.005	86.223	86.629	62.876	70.561	65.721
Velta sjúkrahúss	307.510	226.070	294.024	261.987	216.154	262.532	201.182
Kostnaður í % af veltu	30,20%	30,52%	29,33%	33,07%	29,09%	26,88%	32,67%

Lægst voru heildargjöld þjónustudeilda sjúkrahússins á Selfossi en þau námu tæpum 27% af veltu sjúkrahússins. Hæstur var kostnaðurinn hjá þjónustudeildum sjúkrahúsanna á Húsavík og í Vestmannaeyjum eða um 33% af heildargjöldum sjúkrahúsanna. Hjá hinum sjúkrahúsunum fjórum námu heildargjöld deildanna um 30% af heildargjöldum sjúkrahúsanna. Þannig virðist rekstri þjónustudeilda sjúkrahússins á Selfossi að jafnaði vera hagkvæmast fyrirkomid.

Ef kostnaður þjónustudeilda sjúkrahúsanna sjö næmi að meðaltali sama hlutfalli og hjá sjúkrahúsinu á Selfossi myndi kostnaður þeirra lækka um 58,3 milljónir króna eða um 3,3% af samanlagðri veltu sjúkrahúsanna sjö. Ef kostnaður þjónustudeildanna væri aftur á móti alls staðar á við það þar sem hann er lægstur í hverju tilfelli fyrir sig lækkaði kostnaðurinn um 130,5 milljónir króna eða 7,4% af veltu sjúkrahúsanna.

Tafla 4.2 Mat á mögulegum sparnaði

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar	Alls
Kostnaður í raun	92.876	69.005	86.223	86.629	62.876	70.561	65.721	533.891
Meðaltalskostnaður	82.659	60.768	79.034	70.422	58.102	70.561	54.078	475.624
Sparnaður	10.217	8.237	7.189	16.207	4.774	0	11.642	58.266
Sparnaður í % af veltu	3,3%	3,6%	2,5%	6,2%	2,2%	0%	5,8%	3,3%
Kostnaður í raun	92.876	69.005	86.223	86.629	62.876	70.561	65.721	533.891
Lægsti kostnaður	70.112	51.544	67.038	59.733	49.283	59.857	45.870	403.437
Sparnaður	22.764	17.461	19.185	26.896	13.593	10.704	19.852	130.455
Sparnaður í % af veltu	7,4%	7,7%	6,5%	10,3%	6,3%	4,0%	9,9%	7,4%

Eins og taflan hér að ofan ber með sér virðist sem að mestrar hagræðingar sé þörf í rekstri þjónustudeilda sjúkrahúsanna í Keflavík, á Ísafirði, á Húsavík og í Vestmannaeyjum. Þar er frávikið einna mest ef miðað er við að heildarkostnaður þjónustudeilda sé að meðaltali 26,9% af veltu sjúkrahúss. Frávikið nemur að jafnaði 3,3%. Ef hins vegar er gert ráð fyrir því að öll sjúkrahúsin reki þjónustudeildir sínar á sama hátt og þar sem hún er best rekin í hverju tilfelli fyrir sig verður frávikið mun hærra hjá sjúkrahúsunum sjö eða 7,4%. Þá er gert ráð fyrir að heildarkostnaður við rekstur þjónustudeilda nemi að jafnaði 22,8% af veltu sjúkrahúss.

Stutt umfjöllun fylgir hér á eftir um rekstur þjónustudeilda sjúkrahúsanna sjö en nánar er fjallað um rekstur þeirra yfir þriggja ára tímabil í skýrslum Ríkisendurskoðunar.

Skrifstofuhaldi er hagað með nokkuð svipuðum hætti hjá sjúkrahúsunum sjö. Á öllum stöðunum er skrifstofuhald sameiginlegt fyrir sjúkrahús og þá heilsugæslustöð er það er í starfstengslum við. Auk þess annast sjúkrahúsið í Keflavík skrifstofuhald fyrir heilsugæslustöðvarnar í Grindavík, Sandgerði og Vogum og sjúkrahúsið á Selfossi þjónustar meðferðarheimilið að Sogni. Hlutverk skrifstofanna er að sjá um fjármálalegan rekstur stofnananna. Á hverri skrifstofu vinna

framkvæmdastjóri, bókari og launafulltrúi og er skipting verkefna með nokkuð hefðbundnum hætti á milli þeirra. Auk þess eru til staðar skrifstofumaður og ritari á stærri skrifstofunum sem sjá þá um meðferð sértekna og aðra almenna skrifstofuvinnu.

Tafla 4.3 Skrifstofuhald

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Skrifstofukostnaður	13.910	8.670	7.017	6.767	7.464	7.487	6.055
Stöðugildi á skrifstofu	4,20	3,00	3,00	2,50	3,00	3,00	2,00
Velta sjúkrahúss	307.510	226.070	294.024	261.987	198.890	262.535	201.182
Velta heilsugæslu	101.838	45.240	29.019	33.493	17.264	35.444	30.640
Velta annarra stofnana	0	0	0	0	0	76.229	0
Velta alls	409.348	271.310	323.043	295.480	216.154	374.208	231.822
Skrifstofuk. í % af veltu	3,40%	3,20%	2,17%	2,29%	3,45%	2,00%	2,61%

Að jafnaði nemur skrifstofukostnaður 2,30% af veltu þeirra stofnana er þær annast umsýslu fyrir. Hæstur er kostnaðurinn hjá sjúkrahúsunum í Neskaupstað, Keflavík og á Ísafirði en lægstur hjá sjúkrahúsunum á Selfossi, Sauðárkróki, Húsavík og í Vestmannaeyjum. Lágur kostnaður við skrifstofuhald sem hlutfall af veltu hjá sjúkrahúsinu á Selfossi sýnir augljósa hagkvæmni þess að reka eina skrifstofu fyrir þrjár stofnanir. Þrátt fyrir stærð skrifstofu sjúkrahússins í Keflavík og það að hún sér um bóhald tveggja heilsugæslustöðva auk sjúkrahússins virðist hún ekki ná sömu hagkvæmni og skrifstofa sjúkrahússins á Selfossi sem bendir til þess að hagræða þurfi í rekstri skrifstofunnar. Sama gildir um skrifstofuhald sjúkrahússins á Ísafirði og í Neskaupstað.

Á öllum sjö sjúkrahúsunum er rekið eldhús sem sér um framleiðslu á fæði fyrir sjúklinga, starfsmenn og aðra utan sjúkrahússins er kaupa þjónustu þess. Hjá Sjúkrahúsi Suðurnesja eru reyndar starfrækt tvö eldhús og er annað þeirra hjá sjúkrahúsinu í Keflavík en hitt í Víðihlíð, hjúkrunardeild sjúkrahússins í Grindavík.

Tafla 4.4 Rekstur eldhúss

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
--	----------	-----------------	-------------------	---------	------------------	---------	------------------

Velta sjúkrahúss	307.510	226.070	294.024	261.987	198.890	262.532	201.182
Rekstur eldhúss	24.302	14.191	28.846	26.511	19.393	26.542	19.012
Rekstur eldh. í % af veltu	7,90%	6,28%	9,81%	10,12%	9,75%	10,11%	9,45%
Legudagar almennir	16.427	10.271	27.416	18.272	12.881	21.209	10.166
Rekstur eldhúss á legudag	1.479	1.382	1.052	1.451	1.506	1.251	1.870
Kostnaður við matargerð	32.589	21.246	32.951	39.345	21.342	32.293	22.906
Fjöldi máltíða	78.008	64.996	88.787	138.083	51.874	82.163	50.944
Meðalkostn.verð máltíðar	418	327	371	285	411	393	450
Setin stöðugildi í eldhúsi	10,23	6,37	13,25	9,80	7,50	8,54	6,50
Fjöldi máltíða á stöðugildi	7.625	10.203	6.701	14.090	6.917	9.621	7.838

Ríkisendurskoðun kannaði hvert væri meðalkostnaðarverð máltíðar hjá sjúkrahúsunum sjö. Nýttar voru þær upplýsingar er lágu fyrir hjá sjúkrahúsunum um fjölda máltíða vegna sjúklinga og starfsmanna og eru þær upplýsingar notaðar. Að öðru leyti var miðað við að fjöldi máltíða á legudag væru þrjár að undanskildum komudegi á sjúkrahús og legudögum nýbura og fjöldi máltíða starfsmanna var áætlaður út frá innheimtum matarmiðum eða öðrum upplýsingum forstöðumanna eldhúsa. Á öllum sjúkrahúsunum sjö lágu fyrir upplýsingar um fjölda útseldra máltíða. Miðað við þessar forsendur var meðalkostnaðarverð máltíðar lægst hjá sjúkrahúsinu á Húsavík eða 280 krónur enda framleiðir það mestan fjölda máltíða en hæst hjá sjúkrahúsinu í Vestmannaeyjum 450 krónur sem framleiðir hvað fæstar máltíðir.

Greinileg fylgni er á milli fjölda þeirra máltíða er sjúkrahúsið framleiðir og meðalkostnaðarverðs máltíðarinnar. Þannig fer kostnaðurinn eftir því hversu vel eldhúsinu tekst að nýta þá fjármuni sem fyrir hendi eru. Þetta á þó einna síst við um rekstur eldhúss hjá sjúkrahúsinu á Ísafirði sem er lágur miðað við þann fjölda máltíða er það framleiðir og sjúkrahúsið í Keflavík en þar er rekstrarkostnaður hár miðað við þann fjölda máltíða er það framleiðir. Hátt meðalkostnaðarverð máltíðar hjá sjúkrahúsinu í Keflavík bendir til þess að talsvert óhagræði sé af því að reka tvö eldhús fyrir eina stofnun. Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun benda á að við samanburð á rekstri eldhúsanna tveggja hjá Sjúkrahúsi Suðurnesja kom í ljós að rekstur eldhússins í Víðihlíð virðist vera mun hagkvæmari en rekstur eldhússins hjá sjúkrahúsinu í Keflavík.

Athugun Ríkisendurskoðunar á tekjum af útseldu fæði sýndi að þær voru í öllum tilvikum of lágur miðað við það kostnaðarverð er stofnunin lagði til grundvallar og hlutfall útseldra máltíða af heildarfjölda framleiddra máltíða. Þetta á þó ekki við um sjúkrahúsið á Selfossi. Af

Þessu er ljóst að verðlagning máltíða er nokkuð undir kostnaðarverði og telur Ríkisendurskoðun að verð þessara máltíða eigi að hækka til samræmis við raunverulegt kostnaðarverð. Athugun Ríkisendurskoðunar sýndi enn fremur að tekjur af fæðissölu til starfsmanna nægðu ekki til að greiða hlut þeirra í hráefniskostnaði. Það er mat Ríkisendurskoðunar að hækka beri verð á matarmiðum til starfsmanna svo að tekjur af þeim nægi til að greiða hráefnisverð.

Fyrirkomulag á umsjón og viðhaldi eigna og tækja sjúkrahúsanna og þeirra heilsugæslustöðva er þeim tengjast er afar misjafnt. Þannig er misjafnt að hve miklu leyti þessi málaflokkur hvílir á herðum framkvæmdastjóra og hvort umsjónarmennirnir vinna sjálfir þau verk er til falla hjá stofnunum eða kaupa þá þjónustu að.

Tafla 4.5 Viðhald og umsjón fasteigna og tækja

Fjárhæðir í þ.kr. Verðlag ársins 1994	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Velta sjúkrahúss og heilsugæslu	409.692	271.310	323.043	295.480	216.154	297.976	231.822
Umsjón og viðhald fasteigna	17.060	19.674	17.230	17.478	18.088	14.347	17.031
Umsjón og viðhald í % af veltu	4,16%	7,25%	5,33%	5,92%	8,37%	4,81%	7,35%
Sjúkrahús og heilsugæsla m ²	5.562	6.137	7.904	3.906	4.076	4.618	4.236
Eigin íbúðir m ²	0	0	1.128	1.049	0	0	0
Samtals m ²	5.562	6.137	9.032	4.955	4.076	4.618	4.236
Umsjón og viðhald á m ²	3.067	3.206	2.180	4.475	4.438	3.107	4.021

Kostnaður við umsjón og viðhald fasteigna og tækja að frádregnum framlögum til viðhaldsverkefna var að jafnaði 6,2%. Hæst nam hann 8,4% hjá sjúkrahúsinu í Neskaupstað en lægstur var hann hjá sjúkrahúsinu í Keflavík 4,16%. Ef horft á kostnað við umsjón og viðhald í samanburði við það rými er stofnanirnar hafa yfir að ráða fyrir starfsemi sína kemur í ljós að kostnaðurinn er lægstur hjá sjúkrahúsinu á Sauðárkróki enda það sjúkrahús með mun meira rými en hinar sex stofnanirnar. Að öðru leyti er kostnaður einna lægstur hjá sjúkrahúsinu í Keflavík, á Selfossi og Ísafirði en nokkuð hærri hjá sjúkrahúsinu á Húsavík, í Vestmannaeyjum og Neskaupstað. Að meðaltali er kostnaður við umsjón og viðhald fasteigna og tækja um 3.500 krónur á fermetra.

Nokkuð er um það að stjórnendur sjúkrahúsa hefji framkvæmdir sem ekki er fjárheimild fyrir. Þær framkvæmdir eru því fjármagnaðar af almennum rekstrarfé sjúkrahúsanna. Sama gildir þegar kostnaður fer fram úr

Þeim áætlunum er lagðar voru til grundvallar þegar verk var hafið. Að mati Ríkisendurskoðunar er það ámælisvert að stjórnendur fari í framkvæmdir án nauðsynlegra fjárveitinga ekki síst þegar fjárhagsstaða sjúkrahúsa er eins slæm og raun ber vitni.

Tækjakaup sjúkrahúsanna sjö voru flest umfram framlög til tækjakaupa á viðkomandi ári og því fjármagnaðar af almennu rekstrarfé.

Tafla 4.6 Framlög til tækjakaupa og tækjakaup

Fjárhæðir í þ.kr. Verðlag ársins 1994	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Framlög til tækjakaupa	-1.124	-3.529	0	-4.180	0	0	-1.792
Tækjakaup	5.634	3.828	10.789	4.391	3.633	0	1.787
Kaup umfram framlög	4.510	299	10.789	211	3.633	0	-5

Tækjakaup sjúkrahúsanna sem fjármögnuð eru af gjafafé því sem þeim berst fara ekki í gegnum rekstrarreikning þeirra en staða reiknings vegna gjafafjár er færð í efnahagsreikning sjúkrahússins í árslok. Þannig ráðstafaði sjúkrahúsið á Selfossi 8,8 milljónum króna af gjafafé sínu sem nam 9,1 milljón króna til tækjakaupa á árinu 1994. Ástæða þessa er einkum sú að þeim fjármunum sem sjúkrahúsin fá er oft á tíðum ekki ráðstafað á sama ári og gjafaféð berst og skekkir það því rekstrarreikning stofnunarinnar á því ári. Þó er gjafafé haldið alfarið utan ársreiknings Fjórðungssjúkrahússins á Ísafirði þ.e. tekjur af gjafafé koma ekki fram í rekstrarreikningi og óráðstafað gjafafé er ekki tilgreint í efnahagsreikningi í árslok eins og vera ber að mati Ríkisendurskoðunar.

Sjúkrahúsin sjö hafa íbúðir til ráðstöfunar fyrir það starfsfólk sem kemur þar til tímabundinna starfa, einkum hjúkrunarfræðinga og lækna. Sjúkrahúsin eiga ýmist það húsnæði sem þau leigja út eða leigja það á almennum markaði og endurleigja síðan til starfsmanna sinna. Nokkur kostnaður er samfara þessu íbúðarhúsnæði bæði vegna viðhaldskostnaðar og leigugjalda.

Tafla 4.7 Leigutekjur og leigugjöld

Fjárhæðir í þ.kr. Verðlag ársins 1994	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Tekjur af húsaleigu	-62	-2.557	-2.006	-1.774	-748	0	-1.151
Leigutekjur á m ² á mán.	-	215	148	96	136	0	208
Húsaleigugjöld	811	4.486	731	1.936	1.609	88	2.205
Leigugjöld á m ² á mánuði	417	378	381	328	295	0	399

Þær íbúðir sem sjúkrahúsin leigja á almennum markaði eru flestar niðurgreiddar eins og sést á ofangreindri töflu. Sama gildir um þær íbúðir er sjúkrahúsin eiga. Leigugjöldin nema frá 60% af leigutekjum sjúkrahúsanna niður í um 30% af tekjum af útleigu. Að jafnaði nemur niðurgreiðslan um 50% af almennum markaðsverði.

Leigutekjur vegna íbúða sjúkrahúsanna og heilsugæslustöðvanna runnu á árinu 1994 í viðhaldssjóð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í samræmi við reglugerð nr. 480/1992. Byggingadeild ráðuneytisins endurúthlutaði síðan úr sjóðnum til sjúkrahúsanna í samræmi við viðhaldspörf á því húsnæði sem er í þeirra eigu. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegra að rekstur og viðhald á eignum sjúkrahúsanna sé alfarið í höndum stjórnenda þeirra eins og aðrir þættir í starfsemi sjúkrahússins þannig að heildarkostnaður við starfsemi þess sé ljós.

Fyrirkomulag á þvotti er mismunandi hjá sjúkrahúsunum sjö. Sjúkrahúsin á Sauðárkróki, Húsavík, Ísafirði, í Neskaupsstað og á Selfossi sjá sjálf um allan þann þvott er fellur til við starfsemi þeirra en sjúkrahúsið í Vestmannaeyjum kaupir nánast allan þvott í þvottahúsi bæjarins. Sá þvottur sem til fellur við starfsemi sjúkrahússins í Keflavík er aftur á móti þveginn á þremur stöðum þ.e. á þvottahúsi sjúkrahússins í Keflavík, hjá öldrunardeildinni í Grindavík og hjá Þvottahöllinni hf. í Keflavík.

Sjúkrahúsið á Húsavík og sjúkrahúsið í Neskaupstað hafa nokkrar sértekjur af starfsemi þvottahússins eða sem nemur um og yfir 10% af kostnaði við rekstur þvottahúss.

Tafla 4.8 Rekstur þvottahúss

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Nesk.- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Velta sjúkrahúss	307.510	226.070	294.024	261.987	198.890	262.532	201.182
Rekstur þvottahúss	9.331	4.901	7.510	7.071	4.680	6.408	6.381
Rekstur þvottahúss í % af veltu	3,03%	2,17%	2,55%	2,70%	2,35%	2,44%	3,17%
Stöðugildi í þvottahúsi	3,85	3,10	6,20	5,00	3,70	4,92	2,20
Legudagar alls	18.014	10.891	27.848	18.506	13.155	22.238	10.664
Rekstur þvottahúss á legudag	518	450	270	382	356	288	598
Kostnaður þvottahúss	4.931			6.381			10.107
Þvegið magn í kg.	70.087	45.117					29.525
Kostnaður á kg.	144	109					216

Rekstur þvottahúss nemur að jafnaði 2,6% af veltu sjúkrahúsanna. Hann er dýrastur hjá sjúkrahúsunum í Keflavík og Vestmannaeyjum en einna lægstur hjá sjúkrahúsinu á Ísafirði. Sé horft á kostnað þvottahúsanna að frádregnum sértekjum á legudag kemur svipuð niðurstaða í ljós. Kostnaður er hæstur hjá tveimur fyrrnefndu sjúkrahúsunum en lægstur hjá sjúkrahúsunum á Sauðárkróki og Selfossi. Raunhæfasti mælikvarðinn er aftur á móti kostnaður á hvert þvegið kíló af þvotti en upplýsingar um það eru ekki fyrir hendi nema hjá sjúkrahúsunum í Vestmannaeyjum, Keflavík og á Ísafirði. Af þessum samanburði sést glögglega hversu fyrirkomulagi við þvotta er illa fyrir komið hjá sjúkrahúsunum í Keflavík og Vestmannaeyjum. Bryn þörf er á því að forráðamenn þessara sjúkrahúsa endurskoði fyrirkomulag sitt á þvotti með það fyrir augum að kanna hvort ekki sé hægt að haga þessum rekstri á hagkvæmari hátt en nú er.

Ríkisendurskoðun leggur til að allur þvottur sem þvegin er í þvottahúsum sjúkrahúsanna á Sauðárkróki, Húsavík, Ísafirði, Neskaupstað og Selfossi verði viktaður fyrir hverja stofnun fyrir sig. Með því móti er starfsfólki gert kleyft að fylgjast með breytingum á magni frá einu tímabili til annars auk þess að fylgjast með breytingum á kostnaði við þvottinn þ.e. hvað kostar að þvo hvert kíló af þvotti. Þá er slík viktun forsenda þess að sá þvottur sem seldur er út til aðila utan sjúkrahússins sé verðlagður í samræmi við kostnað.

Fyrirkomulag við ræstingu er með nokkuð svipuðu sniði hjá sjúkrahúsunum sjö. Ræstingastjóri er starfandi á hverju sjúkrahúsi. Skipuleggur hann starfið, kennir starfsfólki rétt vinnubrögð og sér um kaup á þeim vörum er þarf til ræstinganna. Fjöldi starfsmanna og vaktafyrirkomulag er hins vegar með nokkuð misjöfnum hætti.

Tafla 4.9 Ræsting

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísa- fjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Velta sjúkrahúss	307.510	226.070	294.024	261.987	216.154	262.532	201.182
Kostnaður við ræstingu	10.452	11.845	17.335	13.039	7.434	9.731	13.348
Ræsting í % af veltu	3,40%	5,24%	5,90%	4,98%	3,44%	3,71%	6,63%
Stöðugildi við ræstingu	6,90	7,25	12,97	7,60	4,50	5,97	8,10
Ræstir m ² á sjúkrahúsi	3.691	4.351	5.631	3.253	4.000	4.135	3.813
Kostnaður við ræstingu á m ²	2.832	2.722	3.078	4.008	1.859	2.353	3.501

Kostnaður við ræstingu er að jafnaði 4,75% af veltu sjúkrahúss. Hann er langhæstur hjá sjúkrahúsinu í Vestmannaeyjum 6,6% en ódýrastur hjá sjúkrahúsunum í Keflavík, Neskaupstað og á Selfossi liðlega 3,5%. Að jafnaði nemur kostnaður við hvern ræstan fermetra 2.908 krónum.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Að mati Ríkisendurskoðunar er veruleg þörf á að ársreikningagerð sjúkrahúsanna sé samræmd á þann hátt að að hún geri samanburð á starfsemi þeirra raunhæfari en nú er. Samræma þarf framsetningu reikningsskilanna og þær upplýsingar sem fram eiga að koma í ársreikningi og skilgreina hvað eigi að færa á hvern kostnaðarstað. Þá er mikilvægt að framlög og kostnaður vegna tækja og meiriháttar viðhalds sé sérgreindur í ársreikningi sjúkrahúsanna þannig að unnt sé að sjá afkomu þeirra af reglubundnum rekstri.

Ríkisendurskoðun telur að samskiptum sjúkrahúss og heilsugæslu eigi að koma í fastara horf bæði hvað varðar fagleg samskipti svo og kostnaðarskiptingu. Þannig er brýnt að komið verði á samræmdri kostnaðarskiptingu milli aðila þar sem heilsugæslustöðvar eru reknar í starfstengslum við sjúkrahús og að heilbrigðisyfirvöld móti þá stefnu sem fylgt er í þessum efnum. Ennfremur er mikilvægt að þar sem þjónusturými eru rekin inni á sjúkrahúsi verði rekstri þeirra haldið aðskildum frá annarri starfsemi sjúkrahússins í bókhaldi þess.

Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn þess að rekstraráætlanir séu gerðar fyrir sjúkrahúsin í heild og einstakar deildir þess og að þeim sé skipt

niður á mánuði þannig að forsvarsmenn sjúkrahússins svo og yfirmenn viðkomandi deilda geti fylgst með hvort að reksturinn sé í samræmi við áætlanir.

Ríkisendurskoðun vill brýna fyrir forráðamönnum sjúkrahúsa að þeir leiti með formlegum hætti samþykkis stjórnar fyrir veigameiri málum er varða starfsemi þess. Ennfremur telur Ríkisendurskoðun það óverjandi að stjórnendur sjúkrahúsa hefji framkvæmdir eða fari í tækjakaup sem ekki er fjárheimild fyrir ekki síst þegar fjárhagstaða sjúkrahúsanna er eins slæm og raun ber vitni. Sama gildir þegar kostnaður fer fram úr þeim áætlunum er lagðar voru til grundvallar þegar verk var hafið. Með því móti er verið að ganga á almennt rekstrarfé sjúkrahússins og þannig skerða þá þjónustu er það á að veita ella að auka á hallarekstur þess.

Leigutekjur vegna íbúða sjúkrahúsanna og heilsugæslustöðvanna runnu á árinu 1994 í viðhaldssjóð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins í samræmi við reglugerð nr. 480/1992. Byggingadeild ráðuneytisins endurúthlutaði síðan úr sjóðnum til sjúkrahúsanna í samræmi við viðhaldspörf á því húsnæði sem er í þeirra eigu. Ríkisendurskoðun vill ítreka þá skoðun sína að eðlilegra sé að rekstur og viðhald á eignum sjúkrahúsanna sé alfarið í höndum stjórnenda þeirra eins og aðrir þættir í starfsemi sjúkrahússins þannig að heildarkostnaður við starfsemi sjúkrahússins sé ljós.

Athuganir Ríkisendurskoðunar sýndu að tekjur af útseldri þjónustu sjúkrahúsanna, einkum fæðis og þvotta, eru í flestum tilvikum of lágar. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að hækka verð á útseldri þjónustu til samræmis við raunverulegt kostnaðarverð þjónustunnar.

5. Afkoma sjúkrahúsanna sjö árið 1994

Afkoma sjúkrahúsanna sjö á árinu 1994 var á samtals neikvæð um 65,6 milljónir króna eða sem nemur 3,9% af tekjum. Hallarekstur var á sex sjúkrahúsanna samtals að fjárhæð 70,1 milljón króna en tekjuafgangur var hjá einu sjúkrahúsi samtals að fjárhæð tæpar 4,5 milljónir króna.

Tafla 5.1 Afkoma sjúkrahúsanna árið 1994

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísafjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Rekstrartekjur	288.242	211.689	290.072	263.435	185.640	249.096	196.878
Rekstrargjöld	307.510	226.070	285.583	270.308	198.890	262.536	199.784
Afkoma	-19.268	-14.381	4.489	-6.873	-13.250	-13.440	-2.906

Á árinu 1994 nam samanlagður halli sjúkrastofnana tæpum 440 milljónum króna eða sem svarar til 2,4% af tekjum þeirra á því ári. Þar af nam halli stóru sjúkrahúsanna þriggja í Reykjavík 262 milljónum króna. Halli þeirra sjö landsbyggðarsjúkrahúsa sem hér eru til skoðunar nam þannig tæpum 15% af samanlögðum hallarekstri sjúkrastofnana á því ári.

Síðastliðin ár hefur hallarekstur sjúkrahúsa verið regla fremur en undantekning. Samanburður Ríkisendurskoðunar á framlögum til rekstrar sjúkrastofnana á árinu 1995 við kostnað þeirra árið 1994 sýndi fjárvöntun að fjárhæð 651 milljón króna sem ná átti fram með niðurskurði á rekstri þeirra á árinu 1995. Að mati heilbrigðisyfirvalda nam áætluð fjárvöntun sjúkrastofnana 400 milljónum króna á síðastliðnu ári sem sýnir það að fyrirhugaður sparnaður náði ekki fram að ganga að öllu leyti.

Þrátt fyrir að kenna megi ómarkvissri stjórnun og ónægri aðhaldssemi einhverju leyti um slæma afkomu sjúkrahúsa vega þau atriði ekki það þungt að þau skýri allan hallarekstur sjúkrahúsanna. Þó að hagræða megi í rekstri sjúkrahúsa telur Ríkisendurskoðun tímabært að stjórnvöld horfist í augu við það hvað kostar að reka slíka starfsemi sem veitt er af sjúkrahúsunum á landsbyggðinni eða taki þá ákvörðun að þessari þjónustu sé betur fyrirkomið annars staðar eða með öðrum hætti.

Ríkisendurskoðun ítrekar þá skoðun sína að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skilgreini hlutverk einstakra sjúkrahúsa, hvaða verksvið það eigi að hafa og ákvarði hvaða þjónustu það eigi að veita. Fjárveitingar fjárlaga verði þannig miðaðar við þá starfsemi sem fram fer á viðkomandi sjúkrahúsi.

Tafla 5.2 Rekstrartekjur sjúkrahúsanna árið 1994

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísafjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Framlög ríkis	236.155	175.454	265.381	234.243	164.580	215.369	170.072
Framlög sveitarfél.	1.123	408	0	1.500	441	0	0
Tekjur deilda	44.877	31.868	15.781	23.424	18.865	31.332	19.098
Aðrar tekjur	6.087	3.959	8.910	4.267	1.754	2.395	7.708
Rekstrartekjur alls:	288.242	211.689	290.072	263.434	185.640	249.096	196.878

Bein framlög ríkisins á fjárlögum fjármagna að langstærstum hluta kostnað við rekstur sjúkrahúsa. Að jafnaði námu framlög ríkissjóðs 87,2% af heildartekjum sjúkrahúsanna en hlutfallið fór úr 81,9% í 91,5% af tekjum. Sértekjur sjúkrahúsanna þ.e. tekjur stoðdeilda og þjónustudeilda og aðrar tekjur námu á hinn bóginn að jafnaði 12,6% af tekjum þeirra og fór hlutfallið úr 8,4% í 17,7%. Framlög annarra eignaraðila þ.e. hlutaðeigandi sveitarfélaga voru smávægileg og námu mest 0,6% af heildatekjum sjúkrahúsanna sjö.

Tafla 5.3 Rekstrargjöld sjúkrahúsanna árið 1994

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Keflavík	Ísafjörður	Sauðár- krókur	Húsavík	Neskaup- staður	Selfoss	Vestm.- eyjar
Launagjöld	201.961	154.342	211.412	181.728	137.855	195.957	141.766
Vörukaup almenn	26.108	25.777	30.133	33.173	19.718	28.963	17.665
Vörukaup sérgreind	20.087	15.289	13.650	14.947	12.132	19.748	14.066
Þjónusta I	25.812	11.777	10.699	13.919	9.245	13.391	7.567
Þjónusta II	17.746	12.247	11.032	15.722	11.806	3.209	13.148
Opb.gj. og fjárm.gj.	5.109	2.810	2.882	2.086	4.501	1.268	1.450
Eignakaup	5.634	3.828	5.775	8.732	3.633	0	390
Óregluleg gjöld	5.053	0	0	0	0	0	3.732
Rekstrargjöld alls:	307.510	226.070	285.583	270.307	198.890	262.536	199.784

Laun og launatengd gjöld eru langstærsti hluti rekstrargjalda hjá sjúkrahúsum almennt. Af sjúkrahúsunum sjö vógu laun og tengd gjöld þyngst hjá sjúkrahúsinu á Selfossi 74,0% en lægst hjá sjúkrahúsinu í Keflavík 65,7%. Að jafnaði námu laun og tengd gjöld 70,0% af heildagjöldum sjúkrahúsanna sjö. Í tveimur skýrslum Ríkisendurskoðunar um sjúkrahúsin sjö var gerð nánari grein fyrir skiptingu launagjalda eftir

tegund launa og starfsstéttum. Þær athuganir sýndu að samsetning launa var nokkuð svipuð hjá sjúkrahúsunum sjö. Hlutfall dagvinnulauna var að jafnaði um 55% af heildarlaunum en yfirvinnu- og álagsgreiðslur námu á bilinu 30-35% af launagjöldum.

Önnur rekstrargjöld sjúkrahúsanna námu að jafnaði 30,0% af heildargjöldum á árinu 1994. Þar af námu vörukaup að meðaltali 16,7% en kaup á þjónustu 9,7% að jafnaði. Tækja- og áhaldakaup sjúkrahúsanna sjö námu á því ári sem til skoðunar var 1,5% af rekstrargjöldum sjúkrahúsanna en verulegur hluti af tækjakaupum þeirra er ekki tilgreindur í rekstrarreikningi, en er fjármagnaður beint af því gjafafé er sjúkrahúsunum berst.

Ríkisendurskoðun bar saman framlög ríkisins samkvæmt fjárlögum og heildargjöld sjúkrahúsanna að frádregnum sértekjum þeirra yfir þriggja ára tímabil þ.e. milli árana 1992 og 1994.

Tafla 5.4 Rekstur og fjárframlög til sjúkrahúsanna sjö

Verðlag ársins 1994 Fjárhæðir í þ.kr.	Árið 1992	Árið 1994	Frávik í þ.kr.	Frávik í %
Rekstrargjöld að frádregnum sértekjum	1.431.550	1.526.882	95.332	6,7%
Fjárveitingar ríkissjóðs	1.468.928	1.461.599	-7.329	-0,5%

Heildargjöld sjúkrahúsanna sjö að frádregnum sértekjum jukust um 6,7% af raunvirði yfir þriggja ára tímabil. Fyrir sama árabil var áformað að fjárframlög ríkisins drægjust saman 0,5% á föstu verðlagi. Sé horft á sjúkrastofnanir í heild sinni hækkuðu rekstrargjöld þeirra umfram sértekjur um 5,1% að raunvirði milli árana 1992 og 1994. Fjárheimildir sömu stofnana jukust aftur á móti á sama árabili einungis um 2,1% að raunvirði.

Útgjaldaþróun sjúkrahúsanna hefur því orðið talsvert önnur en ráð var fyrir gert í fjárlögum. Að mati Ríkisendurskoðunar er skýringanna fyrst og fremst að leita í eftirfarandi atriðum.

- Auknum launagjöldum sjúkrahúsanna m.a í kjölfar kjarasamninga ríkisins við stéttir heilbrigðiskerfisins.
- Aukinni starfsemi sjúkrahúsanna sem ekki var gert ráð fyrir í fjárveitingum fjárlaga hvort sem heimild var fyrir því að auka starfsemi þeirra eða ekki.

- Farið er í framkvæmdir vegna viðhalds eða annarra verkefna á vegum yfirstjórnenda sjúkrahúss án nauðsynlegra heimilda.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar

Síðastliðin ár hefur hallarekstur sjúkrahúsa verið regla fremur en undantekning. Þrátt fyrir að kenna megi ómarkvissri stjórnun og ónægri aðhaldssemi einhverju leyti um slæma afkomu sjúkrahúsa vega þau atriði ekki það þungt að þau skýri allan hallarekstur sjúkrahúsanna. Þó að hagræða megi í rekstri sjúkrahúsa telur Ríkisendurskoðun tímabært að stjórnvöld horfist í augu við það hvað kostar að reka slíka starfsemi sem veitt er af sjúkrahúsunum á landsbyggðinni eða taki þá ákvörðun að þessari þjónustu sé betur fyrirkomid annars staðar eða með öðrum hætti.

Útgjaldaþróun sjúkrahúsanna hefur orðið talsvert önnur en ráð var fyrir gert í fjárlögum. Að mati Ríkisendurskoðunar er skýringanna fyrst og fremst að leita í þremur þáttum. Í fyrsta lagi í auknum launagjöldum sjúkrahúsanna m.a í kjölfar kjarasamninga ríkisins við stéttir heilbrigðiskerfisins. Í öðru lagi í aukinni starfsemi sjúkrahúsanna sem ekki var gert ráð fyrir í fjárveitingum fjárlaga hvort sem heimild var fyrir því að auka starfsemi þeirra eða ekki. Loks í þriðja lagi að farið er í framkvæmdir vegna viðhalds eða annarra verkefna á vegum yfirstjórnenda sjúkrahúss án nauðsynlegra heimilda.

Hækkanir þeirra kjarasamninga sem gerðir voru við heilbrigðisstéttirnar af hálfu ríkisins hafa ekki verið bættar að fullu í fjárveitingum til þeirra. Ríkisendurskoðun beinir þeim tilmælum til stjórnvalda að launabætur verði í fullu samræmi við gerða kjarasamninga. Að öðrum kosti er í raun verið að gera sjúkrahúsunum að skera niður aðra starfsemi sína til að mæta sammingsbundnum launagreiðslum.

Fylgiskjal 1.

Skýringar við töflu 2.1. Heildarkostnaður á starfssvæði sjúkrahúsa

1. Meðtaldir sérfræðingar sem eru í föstu starfi við heilsugæsluna.
2. Hlutur sjúklinga v/vitjana heilsugæslulækna skv. skráningu Tryggingastofnunar. Slysastofa er alfarið rekin af heilsugæslunum á Suðurlandi og á Neskaupstað. Slysastofan er rekin af Fjórðungssjúkrahúsinu á Ísafirði en sinnt af heilsugæslulæknum. Í Keflavík er slysastofan rekin af sjúkrahúsinu og henni sinnt af sérfræðingum sjúkrahússins.
3. Hlutur sjúklinga í lyfjakostnaði skv. upplýsingum frá stærsta apóteki í heimahéraði. Hlutur sjúklinga er þannig 32,5% á Ísafirði, 30% á Neskaupstað, 34.4% á Selfossi og 34.65% í Keflavík.
4. Gengið er út frá því að kostnaður á legudag á sjúkrahúsum utan héraðs samsvari kostnaði á deildum Ríkisspítala, þ.e. lyflækningadeild, handlækningadeild, barnadeild, geðdeild og öldrunardeild (sami kostnaður hefur verið ákvarðaður fyrir aðra langlegu s.s. Kópavogshæli). Gengið hefur verið út frá að kostnaður vegna legudaga á öðrum deildum samsvari meðalkostnaði á legudag vegna þeirra deilda sem eftir standa á Ríkisspítölum.
5. Gengið er út frá skráningu Tryggingastofnunar á þátttöku sjúklinga í sérfræðikostnaði að frádregnum 10% vegna áætlaðrar eftirgjafar á sjúklingshluta.