

FÉLAG UM LÝÐHEILSU

k.t. 611201-4780

Heilbrigðis- og trygginganefnd

Alþingi

150 Reykjavík

Reykjavík 26. júlí 2002

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Lýðheilsustöð, mál 707

Félag um lýðheilsu þakkar bréf, dagsett þ. 13. maí s.l., með boði um að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Félag um lýðheilsu fagnar því að frumvarp um Lýðheilsustöð hefur verið lagt fram til umfjöllunar á Alþingi. Lýðheilsa er nýtt hugtak sem hefur náð fótfestu í íslensku sem þýðing á enska hugtakinu *public health*. Til eru margar skilgreiningar á lýðheilsu en allar hafa þær það sameiginlegt að kveða á um að minnka tíðni sjúkdóma og auka heilbrigði þjóða eða þjóðfélagshópa. Til að ná slíkum markmiðum þarf að huga að eftirfarandi grundvallarþáttum lýðheilsu:¹

- áherslu á sameiginlega ábyrgð á heilbrigði þar sem ríkisvaldið hefur stærsta hlutverkið í að verja og efla lýðheilsu;
- öll þjóðin eða ákveðnir hópar hennar eru markhópar lýðheilsustarfs;
- áhersla er lögð á forvarnir og þá sérstaklega fyrsta stigs forvarnir, þ.e.a.s. að koma í veg fyrir sjúkdóma;
- að vera vakandi fyrir efnahagslegum áhrifaþáttum á heilbrigði og sjúkdóma, auk annarra áhættuþátta;
- þverfagleg nálgun á málefni sem snerta lýðheilsu og sem felur í sér beitingu fjölþættra aðferða við rannsóknir, bæði eigindlegar og meginndlegar; og
- lifandi samvinna við þá þjóðfélagshópa sem um er að ræða hverju sinni.

Málefni lýðheilsu með forvarnir og heilðræna sýn á heilbrigði að leiðarljósi eru að mati Félags um lýðheilsu eitt mikilvægra framtíðarverkefna íslensku þjóðarinnar. Meðan dánartölur og tíðni sjúkdóma eru spegilmynd þess sem var og er þá hafa vel skilgreindar áhættuþættir sjúkdóma áhrif á heilbrigði þjóðarinnar í framtíðinni. Öflug Lýðheilsustöð hefur því lykilhlutverki að gegna við skilgreiningu á og vinnu við að greina slíka áhættuþætti í íslensku samfélagi og vekja umræðu um leiðir til forvarna. Því er mikilvægt að vel sé staðið að uppbyggingu slíkrar stöðvar hér á landi. Hlutverk stöðvarinnar verður að vera vandlega skilgreint og sett í starfrænt samhengi við aðrar stofnanir í landinu sem nú þegar vinna að málefnum lýðheilsu. Fjárhagslegur grundvöllur slíkrar stofnunar þarf einnig að vera tryggður.

¹ Robert Beaglehole og Ruth Bonita (1997). *Public Health at the Crossroads: Achievements and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 243 bls.

Með ofangreint í huga hefur Félag um lýðheilsu rætt frumvarpið á stjórnarfundum og boðað til sérstakra félagsfunda. Hér á eftir fara athugasemdir félagsins um hverja grein fyrir sig eftir því sem við á, byggðar á þeirri umræðu sem hefur farið fram meðal félagsmanna.

1. gr. Markmið

Kveða þarf fastar að orði um aðferðir við að bæta lýðheilsu. Aðferðirnar þurfa að vera vísindalega viðurkenndar og sannreyndar, þ.e.a.s. vera byggðar á bestu fánlegu þekkingu á hverjum tíma.

Tillaga að 2. mgr. ... með skipulegum og *vísindalega* viðurkenndum aðferðum *eins og best þekkjast á hverjum tíma.*

2. gr. Yfirstjórn

Skv. frumvarpinu skal yfirstjórn Lýðheilsustöðvar falla undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og vera undir stjórn forstjóra. Hér þarf að kveða nánar á um valdsvið forstjóra gagnvart landsnefnd og sérfræðiráði. Ekki er ljóst í þessari grein eða greinum 4 og 5 hver ber ábyrgð á faglegum ákvörðunum, forgangsröðun verkefna og skiptingu fjármagns.

Félag um lýðheilsu telur mjög mikilvægt að skilgreina vel hvar Lýðheilsustöð á best heima í stjórnkerfinu, sérstaklega þegar hugað er að þverfaglegu hlutverki hennar. Það er mat flestra félagsmanna að Lýðheilsustöð eigi heima innan heilbrigðiskerfisins. Þeirri mikilvægu spurningu þarf að svara hvort starfsemi hennar sé best fyrir komið með forstjóra sem heyrir beint undir heilbrigðisráðherra eða stöðinni verði skapaður grundvöllur sem hluti annarrar stofnunar heilbrigðiskerfisins, t.d. embættis landlæknis. Í ljósi þeirra verkefna sem Lýðheilsustöð er ætlað að sinna skv. frumvarpinu er nauðsynlegt að hlutverk landlæknisembættisins verði endurskoðað samhliða umræðum og lagasetningu um Lýðheilsustöð.

3. gr. Hlutverk

Frumvarpið gerir ráð fyrir að hlutverk Lýðheilsustöðvar sé að samræma, fræða og sinna samstarfi og samþættingu við viðeigandi aðila. Auk þess á Lýðheilsustöð að fylgjast með árangri af lýðheilsustarfi og stuðla að rannsóknum. Þessi hlutverk fela ekki í sér eitt meginhlutverk sem Félag um lýðheilsu telur að slík stöð ætti að hafa, þ.e. að vera Alþingi, ríkisstjórn og öðrum til ráðgjafar um stefnumótun og ákvarðanatöku í málefnum lýðheilsu. Til að hún geti sinnt slíku ráðgefandi hlutverki þarf að tryggja henni visst faglegt sjálfstæði.

Félag um lýðheilsu telur að með núverandi frumvarpi sé heilsuverndarstarf ekki verulega aukið eða eflt frá því sem nú er. Í frumvarpinu er sameining fjögurra ráða uppistaðan í Lýðheilsustöð í stað þess að hlutverk hennar sé skilgreint í víðara samhengi. Benda má á að þættir eins og heilsuvernd starfsmanna, kvennaheilsa, lýðheilsa barna, félags- og uppeldisþættir er varða heilsu, umhverfisáhrif, efnahagslegir þættir, svo eitthvað sé nefnt, eru ekki nefnd í frumvarpinu sem framtíðarverkefni hinnar nýju Lýðheilsustöðvar. Hefð er fyrir því að landlæknisembættið gegni svipuðu hlutverki og hinni nýju stöð er ætlað, þ.e. fræðslu, samræmingu og samstarfi. Það sýnir enn frekar þörfina á endurskoðun á lögum og reglugerðum um embættið, samhliða umræðum um Lýðheilsustöð og framtíðarhlutverk hennar.

Mun fastar og ákveðnar þarf að kveða á um rannsóknarhlutverk Lýðheilsustöðvar en gert er í fyrirleggjandi frumvarpi. Lýðheilsustöð þarf að vera leiðandi afl í því að finna og greina þekkingu á heilsufari þjóðarinnar og nálgunin þarf að vera þverfagleg og taka m.a. til félagslegra, efnahagslegra og menningarlegra þátta. Vegna þessa er það grundvallaratriði að rannsóknir séu óaðskiljanlegur hluti slíkrar stofnunar. Skoða má

ýmsar leiðir að því marki, t.d. að koma á rannsóknarstarfsemi innan vébanda stöðvarinnar sjálfrar eða vinna að rannsóknum í tengslum við háskólastofnanir og aðra aðila sem stunda rannsóknir sem snerta lýðheilsu. Í því sambandi má nefna ríkisstofnanir, t.d. Vinnueftirlitið, Umferðarráð og Hagstofu Íslands, frjáls félagasamtök, t.d. Hjartavernd og Krabbameinsfélag Íslands og aðrar stofnanir. Benda má á að nú þegar eru til stöðugildi og rannsóknarstofur sem sinna verkefnum sem snerta lýðheilsu, m.a. innan læknadeildar en þar hefur starfað prófessor í heilbrigðisfræðum frá stofnun Háskólans 1911. Dreifð staðsetning og minni samskipti en æskilegt væri hafa verið hemill á lýðheilsufræðilegt hlutverk þessara starfa. Öflug Lýðheilsustöð gæti skipt sköpum við að koma á fót lifandi samstarfi þessara aðila og m.a. auka menntun í lýðheilsufræðum. Því mætti íhuga að koma upp Rannsóknarstofu í lýðheilsu með sameiningu eða efldu samstarfi þessara aðila. Aðalatriðið er þó að Lýðheilsustöð hafi stefnumótandi frumkvæði og ákvörðunarvald til að viðeigandi rannsóknir séu framkvæmdar

Félag um lýðheilsu telur að á Íslandi þurfi að innleiða svokallað heilbrigðismat (á ensku *health impact assessment*) fyrir framkvæmdir, lagasetningar og aðrar stjórnvaldsákvæðanir af vissri stærðargráðu, sbr. umhverfismat. Slíkt mat gæti t.d. greint hugsanlegar heilsuógnanir sem leiddu af framkvæmdinni. Eitt hlutverka Lýðheilsustöðvar væri að vera virkur þátttakandi í slíku mati og sjá til þess, eftir því sem við á, að slíkt mat sé framkvæmt.

4. grein Landsnefnd

Ekki er nægilega skýrt kveðið á um hvaða umboð eða hlutverk Landsnefndin hefur í starfsemi stöðvarinnar, þ.m.t. fjárveitingar til verkefna. Sérstaklega þarf að skýra betur valdsvið hennar gagnvart forstjóra og landlækni. Félag um lýðheilsu telur að landsnefndin geti orðið stór og þunglamaleg til ákvarðanatöku með auknum fjölda fulltrúa.

5. grein Sérfræðiráð

Benda má á að í dag starfar fjöldi fagráða á vegum landlæknisembættisins, t.d. um mæðravernd, ung- og smábarnavernd, hjarta- og æðasjúkdóma og öldrun. Í frumvarpinu er ekki gerð grein fyrir því hvort breyting verði á hlutverki þeirra við skipan sérfræðiráða skv. frumvarpinu og hlutverk landlæknisembættisins er óljóst gagnvart hinni nýju Lýðheilsustöð. Að mati félagsins endurspeglar skipan sérfræðiráðanna skv. frumvarpinu þann þrönga skilning/ramma sem stöðinni er skapaður með sameiningu aðeins fjögurra ráða.

6.- 9. grein

Frumvarpið markast um of af núverandi starfsemi einstakra ráða í stað heildarsýnar á hvern hátt lýðheilsa verði best eflað í landinu, eins og þessar greinar bera með sér. Félag um lýðheilsu tekur ekki efnislega afstöðu til starfsemi einstakra ráða en bendir á aðra leið en farin er í frumvarpinu, þ.e.a.s. þann möguleika að leggja ráðin fjögur niður í núverandi mynd og endurskoða starfsemi þeirra í sambandi við stofnun Lýðheilsustöðvar. Verði af þessum breytingum þarf að tryggja skýran lagagrundvöll þeirrar starfsemi sem fer fram hjá núverandi ráðum. Einnig væri eðlilegt að skoða starfsemi allra annarra aðila í landinu sem vinna að málefnum lýðheilsu og meta starfsemi þeirra í ljósi Lýðheilsustöðvar.

Félagið bendir á að í stað „... félagsmálayfirvalda sveitarfélaga ...“ í 6. grein, 3. mgr. komi eingöngu „... sveitarfélaga ...“ enda skipulag sveitarfélaga mismunandi hvað varðar málaflokkinn.

Staðsetning Lýðheilsustöðvar

Í frumvarpinu er ekki tekið á staðsetningu hinnar nýju Lýðheilsustöðvar en hún hefur verið rædd meðal félagsmanna. Í hugum flestra, ef ekki allra, er ljóst að niðurstaðan mun

hafa afgerandi áhrif á starfsemi Lýðheilsustöðvar og möguleika hennar til að takast á við þau verkefni lýðheilsu sem bíða.

Störf að lýðheilsu krefjast sérþekkingar sem flestir þeir sem starfa hér á landi hafa aflað sér með sérstöku námi til viðbótar sérgrein sinni. Við staðsetningu Lýðheilsustöðvar verður einnig að hafa í huga það stofnanalandslag og þá sérfræðinga sem fyrir er í landinu hvað varðar lýðheilsu. Flestar þær stofnanir og félagasamtök sem vinna að lýðheilsu í landinu eru staðsettar á Stór-Reykjavíkursvæðinu og staðsetning stöðvarinnar annars staðar en þar gæti hamlað starfseminni.

Félag um lýðheilsu telur að framtíðarsýn löggjafans um Lýðheilsustöð og starfsemi hennar eigi að vera afgerandi við val á staðsetningu stöðvarinnar. Framtíðarsýn um Lýðheilsustöð sem felur í sér forstjóra og fjármálastjóra, auk fulltrúa fjögurra ráða getur leyft staðsetningu utan Stór-Reykjavíkursvæðisins. Það breytir þó ekki því að flestir samstarfsaðilar slíkrar stöðvar munu starfa áfram á Stór-Reykjavíkursvæðinu. Öll samhæfing yrði erfiðari og kostnaðarsamari og myndi ekki styðja eitt mikilvægasta markmið frumvarpsins, þ.e. að efla lýðheilsu á Íslandi verulega frá því sem nú er. Sú framtíðarsýn sem Félag um lýðheilsu styður er Lýðheilsustöð sem virkjar sem flesta í þágu lýðheilsu þjóðarinnar, þvert á ráðuneyti og fagstéttir og bindur betur saman en nú þá sem vinna að verkefnum á sviði lýðheilsu á Íslandi. Það leiðir til þeirrar niðurstöðu að stöðin eigi sér eðlilega fótfestu á Stór-Reykjavíkursvæðinu. Lýðheilsustöð, trú markmiðum sínum, hefur jákvæð áhrif fyrir íbúa landsbyggðarinnar þar sem eitt markmiða lýðheilsustarfs er að greina áhrifaþætti á heilsu fólks m.a. eftir búsetu og tekjuskiptingu.

Við val á staðsetningu er einnig nauðsynlegt að huga að lögum og reglugerðum um embætti landlæknis. Skoðanir eru skiptar innan félagsins um hvort Lýðheilsustöð sé best fyrir komið innan embættisins eða sem ný, sérstök stofnun. Í dag sinnir landlæknisembættið mörgum af þeim verkefnum sem Lýðheilsustöð er ætlað að vinna. Ávinningur þess að endurskipuleggja embætti landlæknis í ljósi hugmynda um Lýðheilsustöð gæti verið eflur lýðheilsufræðilegur þáttur embættisins og í kaupþætti sú virðing sem embættið nýtur hjá almenningi og fagfólki.

Að lokum má geta þeirrar framtíðarsýnar Alþingis á lýðveldisárinu 1944 þegar lög um heilsuverndarstöðvar voru sett, en þau leiddu til stofnunar Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur. Við stofnun nýrrar Lýðheilsustöðvar væri lærdómsríkt að skoða ástæður þess að framtíðarsýn lýðveldisársins hefur enn ekki náð fram að ganga.

Fjármögnun Lýðheilsustöðvar

Sá rammi sem frumvarpið gefur varðandi fjármögnun virðist takmarkaður við tvo starfsmenn, auk þeirra sem fylgja ráðunum fjórum og gefur því ekki mörg ný sóknarfæri til að efla lýðheilsu á Íslandi. Mikilvægt er að Lýðheilsustöð verði tryggðir fastur tekjustofn á fjárlögum sem nægi henni til að sinna þeim fjölmörgu verkefnum sem bíða.

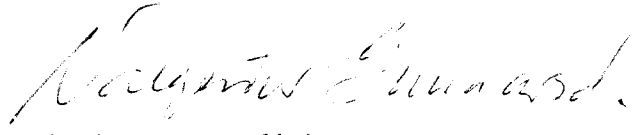
Það er tillaga Félags um lýðheilsu að fjármagn hinna fjögurra ráða sem skv. frumvarpinu mynda kjarna Lýðheilsustöðvar, auk fjármagns annarra aðila sem féllu undir stöðina, verði allt sett í svokallaðan lýðheilsusjóð fyrir starfsemi stöðvarinnar. Tryggja verður að það fjármagn sem rennur í dag til ráðanna fjögurra verði ekki skert við þessa breytingu. Á þennan hátt væri séð til þess að unnið væri markvisst að þverfaglegri eflingu lýðheilsustarfs og forgangsverkefni Lýðheilsustöðvar valin á grunni bestu þekkingar sem völ er á hverjum tíma.

Stjórn Félags um lýðheilsu er hvenær sem þess er óskað tilbúin til frekari viðræðna við nefndina um ofangreint frumvarp og leiðir til að efla lýðheilsu á Íslandi.

Virðingarfyllst,

F.h. stjórnar Félags um lýðheilsu,


Geir Gunnlaugsson
formaður


Valgerður Gunnarsdóttir
varaformaður og ritari