



Reykjavík 31. mars 2020

Umsögn Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga (Fíh) þakkar Velferðarnefnd Alþingis fyrir ósk um umsögn við frumvarpi til laga um breytingu á [lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007](#) (stjórn Landspítala), 597. mál, sem send var 11. mars 2020.

Þegar lögum um heilbrigðisþjónustu var breytt árið 2007 gerði Fíh ekki athugasemdir við breytingar á 20. gr. laganna þar sem sett var inn ákvæði um ráðgjafanefnd Landspítala í stað stjórnarnefnd Landspítala. Fíh taldi á þeim tíma ekki þörf fyrir stjórn yfir spítalanum og hefur sú skoðun félagsins ekki breyst. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru að mati félagsins ekki til góða heldur þvert á móti. Nýbúið er að breyta skipuriti Landspítala og lítil reynsla komin á þá breytingu. Það að setja á stofn aðra stjórn yfir stofnunina væri til þess fallið að auka flækjustig á stjórn spítalans og bæta einu lagi til viðbótar í stjórnskipulagið. Breytingin myndi draga úr valdi forstjóra og framkvæmdastjórnar spítalans. Fjarlægð á milli heilbrigðisráðherra / heilbrigðisráðuneytis og Landspítala lengist auk þess sem breytingin gefur ráðuneytinu aukið tækifæri til þess að varpa frá sér ábyrgð á stjórn stofnunarinnar. Að lokum telur Fíh að áhersla stjórnvalda ætti frekar að felast í því að styrkja enn frekar fjármögnun og rekstrargrundvöll Landspítala frekar en að leggja til breytingar á stjórnskipulagi spítalans. Félagið leggur því til að lögnum verðu ekki breytt á þann hátt sem lagt er til í breytingartillögunni.

Nánari útlistun á rökum Fíh gegn breytingum á stjórn Landspítala:

1. Nýtt skipurit.

Árið 2019 voru gerðar breytingar á skipuriti Landspítala. Nánari umfjöllun um breytingarnar má sjá hér í pistli forstjóra Landspítala í september 2019: www.landspitali.is/um-landspitala/fjolmidlatorg/frettir/stok-frett/2019/09/27/Forstjorapistill/. Þessi breyting tók gildi þann 1. október sl. og telur Fíh að þessi breyting á skipuriti hafi ekki fengið nægilega reynslu til þess að hægt sé að segja nákvæmlega fyrir um hvernig hún hafi reynst.

2. Aukið flækjustig í stjórn Landspítala.

Fíh álítur að fyrirhugaðar breytingar komi til með að auka flækjustig í stjórn spítalans og bæta enn einu laginu í stjórnskipulagið. Í dag er forstjóri yfir spítalanum og framkvæmdastjórn sem m.a. sitja í framkvæmdastjóri hjúkrunar og lækninga. Meðferðar- og þjónustukjörnum sviða er síðan stýrt af forstöðumönnum. Innan hvers kjarna eru minni starfseiningar sem stýrt er af hjúkrunar-deildarstjórum og yfirlæknum. Það að bæta enn einu stjórnskipulagi ofan á þetta skipurit gerir lítið annað, að mati Fíh, en að flækja enn frekar stjórnun spítalans. Í rekstri stofnanna eins og

Landspítala er nauðsynlegt að stjórnskipulagið sé einfalt og ábyrgðarsvið stjórnenda og vald til ákvarðanatöku sé skýrt. Þessu ætti að vera hægt að ná fram með núverandi stjórnskipulagi. Fagfólk er í flestum stjórnلögum í skipuriti Landspítala og telur Fíh ekki þörf á að auka aðkomu fagfólks að stjórn spítalans og þar með óþarfi að skipa stjórn yfir Landspítala.

3. Dregið úr valdi forstjóra og framkvæmdastjórnar Landspítala; vantraust á forstjóra.

Með boðuðum breytingum telur Fíh að verið sé að draga úr völdum forstjóra og framkvæmdastjórnar spítalans og gerir þeim erfiðara um vik í starfi. Eins telur félagið að með breytingunum felist ákveðin vantraustsyfirlýsing á núverandi forstjóra spítalans og framkvæmdastjórn. Nauðsynlegt er að forstjóri sem stýrir stærstu ríkisstofnun landsins njóti fulls traust og hafi umboð og ábyrgð til þess að reka stofnunina í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda hverju sinni. Ekki kemur fram í greinargerðinni hvert hlutverk forstjóra eða framkvæmdastjórnar ætti að verða, nái breytingin fram að ganga.

4. Aukin fjarlægð milli heilbrigðisráðherra / heilbrigðisráðuneytis og Landspítala; óljós ábyrgð.

Fíh telur mikilvægt að skilvirkt og gott samtal og samstarf sé á milli æðstu stjórnenda Landspítala og heilbrigðisyfirvalda. Með því að skipa stjórn yfir Landspítala væri kominn milliliður á milli ráðuneytisins, ráðherra og æðstu yfirmanna spítalans sem myndi gera það að verkum að skilaboð um stefnu, ákvarðanir og fjármögnun kæmust verr til skila á milli stjórnenda og ráðuneytisins. Auk þess telur félagið að með því að skipa stjórn yfir Landspítala væri ráðuneyti og heilbrigðisráðherra gefið aukið tækifæri til þess að varpa ábyrgð á stefnu, fjármögnun og starfsemi stofnunarinnar frá sér og vísa á stjórn spítalans. Slíkt tækifæri á að mati Fíh ekki að bjóða upp á.

5. Frekari áhersla á að styrkja fjármögnun og rekstrargrundvöll Landspítala.

Að mati Fíh ætti áhersla íslenskra stjórnvalda, jafnt löggjafavaldsins sem og framkvæmdavaldsins, að vera á að leita leiða til þess að styrkja fjármögnun og rekstrargrundvöll spítalans frekar en að leggja til breytingar á stjórnskipulagi hans. Landspítali er rekinn á föstum fjárlögum sem ákveðin eru í lok hvers árs fyrir komandi rekstrarár árið eftir. Rekstur stórs sjúkrahúss eins og Landspítala er síbreytilegur, aðallega vegna utanaðkomandi þátta, sem stofnunin á erfitt með að gera áætlanir um. Lengi hefur verið uppi ágreiningur á milli stjórnenda spítalans og stjórnvalda um fjármögnun stofnunarinnar, hvort að fjárhæðin sem ætluð er í reksturinn sé nægjanlega há og hvort hún dugi til þess að spítalinn geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Landspítali er í þeirri undarlegu stöðu að eftir því sem aðsóknin verður meiri eftir þjónustu stofnunarinnar, þeim mun meiri verður hallinn. Fíh hvetur til þess að löggjafar- og framkvæmdavald íslenskrar stjórnsýslu beiti sér fyrir því að Landspítali verði fjármagnaður til samræmis við umfang og starfsemi hans en ekki á þann hátt að reynt sé að aðlaga starfsemina að einhverri fastri krónutölu sem stjórnvöld telji að þurfi til þess að reka stofnunina. Núverandi faraldur sem gengur yfir heimsbyggðina og íslenskt samfélag ætti að vera stjórnvöldum áminning um það.

Virðingarfyllst,



Guðbjörg Pálsdóttir formaður
Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga

Reykjavík, 31. mars 2020.

Velferðarnefnd alþingis.

Efni: Umsögn Landspítala um þingskjal 986 – 597.mál (stjórn Landspítala).

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi Landspítalanum sjö manna stjórn til fjögurra ára sem: „...skal staðfesta skipulag stofnunarinnar, árlega starfsáætlun og fjárhagsáætlun og marka henni langtímastefnu. Skal stjórnin hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar og að rekstur hennar sé innan ramma fjárlaga á hverjum tíma. Formaður stjórnar skal reglulega gera ráðherra grein fyrir starfsemi hennar og gera honum viðvart ef starfsemi og þjónusta er ekki í samræmi við ákvæði laga og ef rekstur er ekki í samræmi við fjárlög.“

Þessi tillaga er ekki í samræmi við þá þróun sem verið hefur á undanförunum árum. Má í því sambandi benda á tvennt:

1. Árið 2007 var stjórnarnefnd spítalans lögð niður með lögum nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu. Í greinargerð með frumvarpi til laga sem síðar varð að lögum nr. 40/2007 var það gert með eftirfarandi rökstuðningi: "Skv. 38. gr. starfsmannalaganna ber forstöðumaður ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf og að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og getur hann þurft að sæta áminningu eða lausn frá störfum ef út af bregður. Er staða forstöðumanna ríkisstofnana sem æðstu yfirmanna hvernar stofnunar undirstrikuð með því að þeir einir eru skipaðir af ráðherra og bera því ábyrgð gagnvart honum. Í samræmi við ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gerir frumvarpið ráð fyrir því að forstjórar ráði aðra starfsmenn og er ákvæði núgildandi laga þar sem mælt er fyrir um að ráðherra ráði þá sem sæti eiga í framkvæmdastjórn Landspítala fellt brott. Í samræmi við þetta og jafnframt í framhaldi af samkomulagi ríkisins og sveitarfélaga um niðurfellingu á 15% þátttöku sveitarfélaga í stofnkostnaði sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva voru stjórnir heilbrigðisstofnana sem reknar eru af ríkinu lagðar niður með lögum nr. 78/2003, um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, að frátalinni stjórnarnefnd Landspítala – háskólasjúkrahúss, sbr. 1.

mgr. 30. gr. gildandi laga, en þær breytingar miðuðu að því að gera stjórnkerfi heilbrigðisstofnana skýrara og einfaldara. Nú er lagt til að stjórnarnefnd Landspítala verði jafnframt lögð niður, en þess í stað verði skipuð ráðgjafarnefnd Landspítala, sem hafi eingöngu ráðgjafar- og stuðningshlutverk. Með þeim tillögum sem gerðar eru í frumvarpinu má segja að verið sé að stíga skrefið til fulls hvað heilbrigðisstofnanir varðar og undirstrika að staða forstöðumanna þeirra, þ.m.t. forstjóra Landspítala, sé sú sama og almennt gildir um forstöðumenn ríkisstofnana, sbr. lög nr. 70/1996. Þannig beri forstöðumenn, eða forstjórar eins og þeir eru nefndir í frumvarpinu, allra heilbrigðisstofnana ótvírætt óskipta ábyrgð gagnvart ráðherra, bæði á rekstri og þjónustu sinnar stofnunar, en faglegir yfirstjórnendur beri ábyrgð á faglegri þjónustu gagnvart forstjóra." Þessi rök eru enn í gildi.

2. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis frá júní 2018 um stjórnir stofnana ríkisins segir m.a: „Almennt hefur stjórnnum fækkað verulega undanfarna tvo áratugi. Helstu ástæður þessa eru afnám stjórna með lagabreytingu, niðurlagning stofnana og sameining þeirra. Engin viðmið hafa þó verið sett um það hvenær stofnun skal hafa stjórn eða ekki. Eins er hlutverk þeirra stjórna sem enn starfa breytilegt og í sumum tilvikum óljóst þegar litið er til sérлага um þær. Þá hafa hlutverk og valdsvið stjórna tekið ýmsum breytingum, m.a. er boðvald þeirra yfir forstöðumönnum afmarkaðra en áður. Í stað stjórna með stjórnvaldshlutverk yfir viðkomandi stofnunum og forstöðumönnum hefur ráðgjafarráðum fjölgað nokkuð á undanförunum árum...”

Almennt má segja að með því að setja sérstaka stjórn yfir Landspítalann aukist hættan á að ábyrgðarsvið verði óskýrari og boðleiðir innan spítalans og á milli ráðherra og stofnunarinnar lengist. Þá má benda á að framkvæmdastjórn Landspítala hefur nýlega verið minnkuð um nærri helming til að auka skilvirkni og hefur sú skipan að hafa fámenna framkvæmdastjórn og síðan forstöðumenn yfir hverjum klínískum kjarna reynst vel í núverandi ólgusjó farsóttar. Jafnframt hefur ráðgjafarnefnd Landspítala verið endurskipuð á síðustu tveimur árum, með gríðaröflugum hópi aðila úr akademíu, stjórnun, stjórnámálum, hópi sjúklingasamtaka og atvinnulífs. Hefur ráðgjafarnefndin aðgang að öllum rekstrarupplýsingum, veitir aðhald og er til ráðgjafar, jafnt forstjóra sem heilbrigðisráðherra um málefni spítalans.

Í greinargerð frumvarpsins er bent á að læknað og yfirlæknar í prófessoraráði hafi talað fyrir því: „... að yfir spítalann verði skipuð sérstök stjórn þar sem fulltrúar fagfólks ættu sterka aðkomu að stjórnkerfi spítalans.“ Rétt er að benda á í þessu samhengi að forstjóri og 5 af 7 núverandi framkvæmdastjórum spítalans eru fagfólk í heilbrigðisvísindum og fjórir með doktorsgráðu í heilbrigðisfræðum. Því er vandséð hvernig hægt er að efla faglega og fræðilega aðkomu að stjórnun spítalans. Þá eru framkvæmdastjórar með framhaldsmenntun í rekstri, fjármálum og mannauðsmálum.

Starfsemi Landspítalans er umfangsmikil og flókin. Því er mikilvægt að stjórnkerfi stofnunarinnar sé skýrt og einfalt. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu eru þvert á þá þróun sem verið hefur á liðnum árum varðandi stjórnir ríkisstofnana. Sú þróun hefur markast af þeirri viðleitni að bæta stjórnun, skýra ábyrgðasvið og einfalda stjórnkerfi. Í því ljósi er ekki mælt með samþykkt frumvarpsins.

Virðingarfyllt,



Páll Matthíasson, forstjóri