



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Heilbrigðisráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 2. mars 2021

2103003SA KB/bg
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að lýðheilsustefnu, mál nr. S-47/2021

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 17. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að tillögu til þingsályktunar um lýðheilsustefnu til ársins 2030., mál nr. 47/2021.

Almennt

Í drögum að þingsályktunartillögu leggur heilbrigðisráðherra fram stefnumótun um lýðheilsu til ársins 2030. Í tillögunni er skilgreind framtíðarsýn fyrir lýðheilsu á Íslandi sem verði eftirfarandi:

„a) Lýðheilsustarf verði markvisst, á heimsmælikvarða og einkennist af þverfaglegu samstarfi heilbrigðisþjónustu, sérstaklega heilsugæslu, og annarra hagaðila á Íslandi, t.a.m. sveitarfélögum, með áherslu á heilsueflingu og forvarnir.

b) Lýðheilsustarf verði metið með því að mæla gæði, öryggi, árangur, aðgengi og kostnað sem og kostnaðarhagkvæmni.“

Sambandið telur jákvætt að lögð sé fram tillaga að lýðheilsustefnu til ársins 2030. Í stefnumörkun sambandsins til ársins 2022 er sérstaklega tilgreint að sambandið vinni með Embætti landlæknis að innleiðingu og framkvæmd lýðheilsustefnu, s.s. með verkefni um heilsueflandi skóla og geðheilbrigðisáætlun með sérstakri áherslu á líðan og velferð barna.

Mikilvægi samráðs, vel útfærðra kostnaðarmetinna aðgerða, innleiðingar og eftirfylgni

Samkvæmt stefnunni er það framtíðarsýn að lýðheilsustarf verði markvisst, á heimsmælikvarða og einkennist af þverfaglegu samstarfi heilbrigðisþjónustu, sérstaklega heilsugæslu, og annarra hagaðila á Íslandi, t.a.m. sveitarfélögum, með áherslu á heilsueflingu og forvarnir.

Að mati sambandsins þarf að horfa víðar á verkefnið ef ætlunin er að ná því markmiði sem að er stefnt. Orðalag og framsetning stefnunnar er þannig of miðuð miðuð út frá heilbrigðisþjónustu og í raun ber hún ekki með sér að endurspegla framtíðarsýn um þverfaglegt samstarf heilbrigðisþjónustu og annarra hagaðila á Íslandi, t.a.m. sveitarfélög um lýðheilsu. Ekki var haft samráð við hagaðila, þar á meðal sveitarfélög, við gerð stefnunnar þrátt fyrir að framtíðarsýnin sé einmitt þverfaglegt samstarf og hvergi er talað um hlutverk þriðja geirans í lýðheilsu, svo sem íþrótt- og æskulýðssamtök og önnur félög í almannapágu.

Æskilegt er að allar stefnur stjórnvalda taki tillit til annarrar stefnumótunar er geta haft áhrif á málaflokkinn. Í fyrsta meginviðfangsefninu um forystu til árangurs segir að stjórnvöld eigi að hafa lýðheilsu að leiðarljósi við alla áætlanagerð og stefnumótun en á sama tíma hefur lýðheilsustefnan ekki að leiðarljósi aðra áætlanagerð og stefnumótun er snýr að lýðheilsu og forvörnum. Má þar meðal annars nefna landsskipulagsstefnu en þar er nú unnið að viðauka um lýðheilsu og skipulag. Einnig má tiltaka menntastefnu til 2030, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi og væntanlega aðgerðaáætlun á grundvelli hennar. Í stefnumótandi byggðaáætlun 2018-2024 er fjallað um aðgengi landsmanna að grunnþjónustu og að réttur landsmanna til grunnþjónustu heilbrigðis- og velferðarþjónustu sé tryggður. Einnig hefði verið ástæða til að sjá tengingu við þingsályktun um stefnu í geðheilbrigðismálum sem samþykkt var árið 2016 og hvernig ráðuneytið sér fyrir sér næstu skref í þeim málaflokki.

Einnig er nauðsynlegt að nefna að öllum er starfa við stefnumótun á að vera orðið ljóst að lykilinn að góðri stefnumótun er gott samtal og samráð þar sem þátttakendur eignast hlutdeild í stefnu og skuldbinda sig því betur til að fylgja henni eftir. Sambandið hvetur til þess að áður en þingsályktunartillagan verður lögð fyrir Alþingi fari fram alvöru samráð og samtal ráðuneytisins við hagaðila um þá framtíðarsýn sem búið er að teikna upp.

Nánar um stefnuþróun

Markmið stefnunnar eru háleit og er því óhjákvæmilegt að setja fram þann fyrirvara að árangur af stefnumótunarstarfi ræðst fyrst og fremst af þeim aðgerðum sem ráðist verður í til að ná markmiðum stefnunnar, því fjármagni sem til þeirra verður varið, vel skilgreindri ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Eins og fram kemur í stefnuþrógunum er gert ráð fyrir að til að koma lýðheilsustefnunni til framkvæmda verði gerðar áætlanir um aðgerðir til fimm ára í senn og að áætlanirnar verði uppfærðar árlega meðan lýðheilsustefnan er í gildi. Ráðherra leggi síðan árlega fram aðgerðaáætlanir lýðheilsustefnunnar til umræðu á Alþingi. Ljóst er að fjölmargar aðgerðir munu snerta sveitarfélög með beinum hætti bæði faglega og fjárhagslega. Taka þarf sérstaklega tillit til þess að árangursríkar forvarnir og heilsuefling skila sér oftast í sparnaði hjá ríkinu en ekki sveitarfélögum. Sambandið leggur því mikla áherslu á að það fái aðkomu að undirbúningi og útfærslu aðgerðaáætlana. Gætt verði sérstaklega að því að fjárhagsleg áhrif af aðgerðunum fyrir sveitarfélögin verði metin og þær fjármagnaðar með fullnægjandi hætti. Í því samhengi minnir sambandið á ákvæði 129. gr. sveitarstjórnarlaga:

Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherrar bera ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.

Þá leggur sambandið ríka áherslu á að vandað verði til innleiðingar á aðgerðum í tengslum við stefnuna, eftirfylgni verði markviss og árangur metinn. Gegnir þar lykilhlutverki að aðgengileg séu gögn um lýðheilsustarf svo hægt sé að meta árangur aðgerða.

Um einstaka þætti lýðheilsustefnunnar

1. Forysta til árangurs

Vakin er athygli á því að í þriðja lið kemur ekki fram hver eigi að skilgreina hlutverk og fjárhagslega ábyrgð stjórnvalda sem sinna lýðheilsustarfi. Sambandið leggur ríka áherslu á að fá aðkomu að vinnu við slíka skilgreiningu.

2. Rétt þjónusta á réttum stað

Að mati sambandsins vantar að endurspegla betur að markmið kaflans sé ekki eingöngu „*markvissari heilsuefning og forvarnir á réttum stöðum innan heilbrigðisþjónustunnar*“ heldur einnig að þetta feli í sér að markviss heilsuefning og forvarnir á vegum ríkisins séu aðgengileg öllum landsmönnum óháð búsetu í samræmi við stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024. Einnig er mikilvægt að skilgreina vel hvernig samstarf heilsugæslu og sveitarfélaga á að fara fram t.d. á þeim svæðum þar sem finna má einkareknar heilsugæslustöðvar.

3. Fólkið í forgrunni

Mikilvægt er að stjórnvöld stuðli að aukinni heilsuefningu allra landsmanna en að mati sambandsins þarf þó jafnframt að áréttu að sérstaka áherslu þurfi að leggja á þá hópa sem mikilvægast er að forvarnaaðgerðir taki til, hvort sem það eru hópar í viðkvæmri stöðu, eldri borgarar eða hugsanlega ákvæðin landssvæði eða hverfi ef lýðheilsuælikvarðar sýna að grípa þarf til sérstakra aðgerða gagnvart ákveðnum hópum eða landssvæðum. Tengist það meðal annars 5. lið um skilvirk þjónustukaup en mikilvægt er að nýta fjármuni vel, sérstaklega gagnvart þeim hópum er mestan stuðning þurfa til aukinnar lýðheilsu og forvarna. Þetta hefur einnig bein tengsl við tölulið 4 um virka notendur þar sem ljóst er að það getur þurft að beita sértækum aðgerðum til að virkja ákveðna hópa sem geta verið þeir hópar sem eru í mestri þörf fyrir forvarnaaðgerðir.

4. Virkir notendur

Að mati sambandsins vantar hér mun betri tengingu við gildandi stefnur sbr. umfjöllun hér að ofan. Sérstaklega ber að skoða tengingar við menntastefnu og aðalnámskrár. Mikilvægt er að börn og ungmenni læri heilsulæsi markvisst í gegnum alla sína skólagöngu en ekki eingöngu með tilfallandi fræðslu og átaksverkefnum á vegum heilsugæslna.

5. Skilvirk þjónustukaup

Að mati sambandsins er umræddur kafli of heilbrigðismiðaður þar sem öll stjórnvöld standa ekki fyrir umfangsmiklum þjónustukaupum heldur reka forvarnastarf sem hluta af starfsemi sinni. Á þetta t.d. við um sveitarfélög. Leggur því sambandið til að kaflinn heiti frekar Skilvirk nýting opinberra fjármuna. Sambandið telur einnig að endurskoða ætti skipun stjórnar Lýðheilsusjóðs og að fulltrúi sveitarfélaga eigi aðkomu að úthlutun enda gegna sveitarfélög mikilvægu hlutverki er kemur að forvörnum og lýðheilsu.

6. Gæði í fyrirrúmi

Sambandið telur mjög jákvætt að stefnt sé að því að koma upp staðbundnum heilsuvísnum enda er lykillinn að árangri að hafa góða mælikvarða og gögn. Leggja

þarf áherslu á að fundin sé út grunnstaða umræddra heilsuvísa svo hægt sé að reikna út árangur aðgerða. Í samræmi við lýðheilsustefnu frá 2016 hefur Landlæknisembættið unnið að því að öll sveitarfélög séu heilsueflandi samfélög. Til þess að sveitarfélög geti unnið markvisst að því verkefni innan sinna vébanda er mikilvægt að hægt sé að fá lýðheilsuvísa brotna niður á sveitarfélög, að undanskildum fámennum sveitarfélögum þar sem slíkar upplýsingar væru gegn persónuverndarsjónarmiðum. Einnig þarf að vera hægt að brjóta staðbundna lýðheilsuvísa niður í hverfi í stærri sveitarfélögum. Sambandið óskar því eftir þátttöku í mótun staðbundinna lýðheilsuvísa svo tryggt sé að niðurstöðurnar nýtist í starfsemi sveitarfélaga til að auka lýðheilsu og forvarnir.

Í lið fjögur kemur fram að tryggja eigi að aðilar innan sveitarfélaga búi yfir viðeigandi þekkingu og færni og fái stuðning til að sinna lýðheilsustarfi með markvissum hætti. Vísað er til umfjöllunar hér að ofan en sambandið getur lítið tjáð sig um umrædda tillögu þar sem óljóst er hvað átt er við eða hvort tillagan feli í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélög.

7. Hugsað til framtíðar

Sambandið óskar eftir sæti í starfshópi er skipa á til að skrifa drög að frumvarpi til heildarlaga um lýðheilsu og forvarnir enda er málaflokkurinn að nokkru leyti á forræði sveitarfélaga. Einnig óskar sambandið eftir aðkomu að útfærslu á gagnasöfnun líkt og kom fram hér að ofan. Eðlilegt er einnig að í lið fjögur komi fram að efla þurfi samstarf ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga á sviði lýðheilsu með markvissum hætti enda er ljóst að Ísland getur seint verið með lýðheilsustarf á heimsmælikvarða er einkennist af þverfaglegu samstarfi m.a. við sveitarfélög, án aðkomu sveitarfélaga að því samstarfi.

8. Stefnan í framkvæmd

Með hliðsjón að því að markmið stefnunnar er þverfaglegt samstarf er nauðsynlegt að áætlanir um aðgerðir til fimm ára í senn séu unnin af starfshópi er inniheldur helstu ábyrgðaraðila aðgerða, þar með talið fulltrúi sveitarfélaga.

Að lokum

Að mati sambandsins eru ekki hægt að líta á umrædd drög sem annað en grunn að vinnu að lýðheilsustefnu. Nauðsynlegt er að kalla alla hagaðila að borðinu svo framtíðarsýn stefnunnar um lýðheilsu á heimsmælikvarða með þverfaglegt samstarf ríkis og hagaðila gangi eftir. Þá telur sambandið tilefni til áréttar mikilvægi þess að stefnumótun og aðgerðaráætlun byggji á heildstæðu mati á stöðu lýðheilsu þjóðarinnar og núverandi forvarnaaðgerðum, sbr. neðangreint úr umsögn þess frá því í desember 2019 um tillögu til þingsályktunar um þjóðaráttak í lýðheilsutengdum forvörnum:

„Það (sambandið) telur ríka þörf á að meta með heildstæðum hætti stöðuna þannig að stefna og aðgerðaáætlun byggji á traustum grunni. Meðal þess sem þörf er á að skoða er verka- og kostnaðarskipting á milli ríkis og sveitarfélaga í lýðheilsutengdum forvarnamálum. Einnig er þörf á að líta til þess hvernig norræn nágrannalönd, haga þessum málum en þar er hvatning til forvarnastarfs innbyggð í verkaskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga. Einnig er áhugavert að líta til Skotlands

þar sem sveitarfélög vinna að forvarnarmálum í gegnum markmiðstengda árangurssamninga við ríkið.

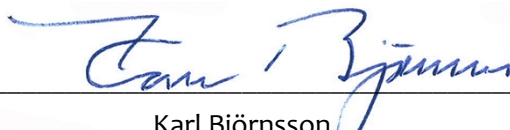
Ljóst er að sveitarfélög eru lykilaðilar í lýðheilsutengdum forvarnarmálum. Bæði vegna þess að þau bera ábyrgð á grunnvelferðarþjónustu við íbúa frá vöggju til grafar og eru samstarfs- og stuðningsaðilar við íþróttafélög og önnur frjáls félagasamtök á hverjum stað. En líka vegna þess að þau eru í nánum tengslum við íbúa vegna lýðræðislegs hlutverks síns og leggja í vaxandi mæli áherslu á samráð og samstarf við íbúa í tengslum við þjónustuverkefni sín. Það hefur líka sýnt sig að sveitarfélögin hafa áhuga á að sinna forvarnamálum. Það kemur m.a. fram í því að 29 sveitarfélög, sem 91% íbúa landsins búa í, hafa skrifað undir samstarfssamning við landlæknisembættið um að verða heilsueflandi samfélög. Sveitarfélögin fá hins vegar engan fjárhagslegan stuðning frá ríkinu til að sinna lýðheilsutengdum forvarnaverkefnum sem er mjög óeðlilegt með tilliti til þess að það er fyrst og fremst ríkið sem nýtur góðs af forvarnaaðgerðum sveitarfélaga í lækkun heilbrigðisútgjalda.

Sambandið leggur ríka áherslu á að koma með beinum hætti að vinnu við gerð innleiðingaráætlana með stefnunni, eftirfylgd þeirra og kostnaðarmati, ásamt mótunlöggjafar um lýðheilsuálefni. Árangur af stefnumótunarstarfi ræðst fyrst og fremst af þeim aðgerðum sem ráðist er í til að ná markmiðum stefnunnar. Ljóst er að fjölmargar aðgerðir munu snerta sveitarfélögin og því mikilvægt að fulltrúar sveitarfélaga hafi aðkomu að undirbúningi þeirra og framkvæmd á öllum stigum. Við þá vinnu er mikilvægt að forgangsraða verkefnum, kostnaðarmeta og fylgja eftir með markvissum hætti.

Sambandið óskar að lokum eftir fundi með ráðuneytinu til að fylgja eftir umsögn þessari.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri