

155. löggjafarþing 2024–2025.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 (Stjórn Sjúkrahússins á Akureyri).

Frá heilbrigðisráðherra.

1. gr.

Á eftir 8. gr. a laganna kemur ný grein 8. gr. b ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stjórn Sjúkrahússins á Akureyri.

Ráðherra skipar fimm manna stjórn Sjúkrahússins á Akureyri, og tvo til vara, til tveggja ára í senn. Skal einn skipaður formaður stjórnar og annar varaformaður. Jafnframt skal ráðherra skipa tvo áheyrnarfulltrúa úr hópi starfsmanna Sjúkrahússins á Akureyri með málfrelsi og tillögurétt, án atkvæðisréttar. Í stjórn skulu sitja einstaklingar sem hafa þekkingu á rekstri og áætlanagerð, á heilbrigðisþjónustu og vísindarannsóknnum á heilbrigðissviði og menntun heilbrigðisstétta og á opinberri stjórnsýslu og reglum stjórnsýsluréttar. Einfaldur meiri hluti atkvæða þeirra fimm stjórnarmanna sem hafa atkvæðisrétt ræður úrslitum á stjórnarfundum en atkvæði formanns skal ráða úrslitum ef atkvæði eru jöfn.

Stjórn Sjúkrahússins á Akureyri skal í samráði við forstjóra marka stofnuninni langtímastefnu í samræmi við stefnumörkun ráðherra og hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum. Þá skal hún skal yfirfara árlega starfsáætlun, fjármála- og ársáætlun skv. lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, leggja sjálfstætt mat á þær og þau markmið og mælikvarða sem þar eru sett fram og gera ráðherra grein fyrir mati sínu innan tveggja vikna frá því að ársáætlun hefur verið lögð fyrir ráðherra til samþykktar.

Forstjóri skal bera ráðstafanir sem miðað við daglegan rekstur eru mikils háttar eða óvenjulegar í starfsemi stofnunarinnar undir stjórn til samþykktar. Stjórn ber ábyrgð gagnvart ráðherra á þeim ákvörðunum sem hún samþykkir. Forstjóri ber eftir sem áður ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt, sbr. 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Jafnframt skal stjórn Sjúkrahússins á Akureyri vera forstjóra til aðstoðar við ákvarðanir um önnur veigamikil atriði er varða rekstur stofnunarinnar og starfsemi hennar.

Formaður stjórnar Sjúkrahússins á Akureyri skal reglulega gera ráðherra grein fyrir starfsemi stjórnar og stöðu og árangri stofnunarinnar. Þá skal formaður gera ráðherra grein fyrir annars vegar þeim meiri háttar eða óvenjulegu ráðstöfunum sem stjórn hefur samþykkt og hins vegar veigamiklum frávikum í rekstri, hvort heldur er rekstrarlegum frávikum eða faglegum.

Formaður stjórnar boðar til stjórnarfunda og stýrir þeim. Forstjóri situr stjórnarfundum nema stjórn ákveði annað í einstökum tilvikum og hefur þar málfrelsi og tillögurétt. Stjórn getur jafnframt boðað aðra þá sem hún telur hafa þýðingu fyrir efni funda á fundi stjórnarinnar.

Ráðherra setur stjórninni erindisbréf og ákveður þóknun til stjórnarmanna sem skal greidd af rekstrarfé stofnunarinnar.

Ráðherra er skylt að setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um hlutverk og ábyrgð stjórnar. Þá skal stjórn setja sér starfsreglur með nánari ákvæðum um starfssvið stjórnar.

2. gr.

3. málsl. 1. mgr. 9. gr. laganna skal orðast svo:

Ráðherra skipar forstjóra Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri til fimm ára í senn að fengnum tillögum stjórnar viðkomandi stofnunar.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í heilbrigðisráðuneytinu. Í frumvarpinu er lagt til að skipuð verði fagleg stjórn yfir Sjúkrahúsinu á Akureyri. Í júní 2022 var samþykkt breyting á lögum um heilbrigðisþjónustu sem kvað á um skipun slíkrar stjórnar yfir Landspítala að norrænni fyrirmynd og lagt er til að farið verði sömu leið með Sjúkrahúsið á Akureyri. Markmið frumvarpsins er að styrkja stjórn Sjúkrahússins á Akureyri með því að veita lagastoð fyrir því að stjórn verði skipuð yfir spítalann sem gegni því hlutverki að tryggja frekari faglegan rekstur spítalans. Við gerð frumvarpsins var litið til reynslu síðustu ára af stjórn Landspítala og stjórnskipulags sjúkrahúsa á hinum Norðurlöndunum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Sjúkrahúsið á Akureyri er annað stærsta sjúkrahús landsins á eftir Landspítala og er skilgreint í 7. gr. b. laganna sem kennslusjúkrahús og varasjúkrahús Landspítala. Þar skal veita annars stigs heilbrigðisþjónustu og að einhverju leyti þriðja stigs heilbrigðisþjónustu í samráði við Landspítala m.a. á göngu- og dagdeildum. Að auki skal Sjúkrahúsið á Akureyri annast kennslu nema í grunn- og framhaldsnámi, taka þátt í að veita háskólamenntuðum starfsmönnum sérmenntun í heilbrigðisgreinum í samstarfi við menntastofnanir og aðrar heilbrigðisstofnanir og gera fagfólki kleift að sinna fræðastörfum við háskóla auk þess að stunda og veita aðstöðu til vísindarannsókna.

Þegar lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, voru samþykkt felldu þau úr gildi lög nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Í þeim síðarnefndu var kveðið á um sjö manna stjórnarnefnd fyrir ríkisspítala sem skipuð væri til fjögurra ára í senn og fimm manna stjórnir fyrir önnur sjúkrahús. Nefndin skyldi skipuð þannig að starfsmannaráð spítalans tilnefndi tvo menn, Alþingi fjóra og ráðherra formann. Skipaði ráðherra auk stjórnarnefndar forstjóra sem stjórnaði fjármálum og daglegum rekstri spítalans í umboði stjórnarnefndar og ráðuneytis. Samkvæmt lögnum var hlutverk stjórnarnefndar að gera

þróunar- og rekstraráætlanir fyrir sjúkrahúsin og einstakar skipulagsheildir þeirra. Slík áætlanagerð skyldi ávallt vera gerð a.m.k. fjögur ár fram í tímann en endurskoðuð árlega og unnin í nánú samstarfi við forstöðumenn deilda og hjúkrunarstjóra sérdeilda sjúkrahúsanna. Áætlanir þessar skyldu sendar heilbrigðismálaráðum til samþykktar og ráðuneyti til staðfestingar. Þá staðfesti ráðherra stjórnskipulag ríkisspítala að fengnum tillögum stjórnarnefndar og forstjóra.

Þegar lögín voru felld úr gildi með lögum nr. 40/2007 var gerð breyting á fyrirkomulagi stjórnarnefndar og í stað hennar kveðið á um að ráðherra skipaði níu manns og jafnmarga til vara í ráðgjafarnefnd Landspítala til fjögurra ára í senn. Nefndinni var ætlað að vera forstjóra og framkvæmdastjórn til ráðgjafar og álits um þjónustu, starfsemi og rekstur spítalans. Skyldi nefndin m.a. fjalla um árlegar starfs- og fjárhagsáætlanir spítalans og langtímastefnu hans. Nefndin skyldi m.a. skipuð fulltrúum notenda þjónustu spítalans og formaður skyldi í samráði við forstjóra boða til upplýsinga- og samráðsfunda eftir því sem þurfa þætti og eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Var umrædd ráðgjafarnefnd ekki skipuð í tíð laganna fyrr en í júní 2018 en í erindisbréfi til nefndarmanna kom fram að tilgangur hennar væri að efla tengsl Landspítala við þjóðfélagið og mögulega notendur þjónustunnar til að hafa áhrif á starfsemi og þjónustu Landspítala. Með lögum nr. 91/2020, um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, voru ákvæði laganna um ráðgjafarnefnd felld brott sem og ákvæði og um lækna- og hjúkrunarráð. Þá var felld inn í lögín nýtt ákvæði um fagráð sem forstjóri heilbrigðisstofnunar skipar. Ber forstjóra heilbrigðisstofnunar að leita álits fagráðs um mikilvægar ákvarðanir sem varða heilbrigðisþjónustu og skipulag heilbrigðisstofnunar. Í reglugerð nr. 1111/2020, um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa, er fjallað nánar um skipan og verklag fagráða heilbrigðisstofnana.

Talið er að ákvörðun Alþingis um að leggja niður stjórn Landspítala með lögum nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu eigi að einhverju leyti rætur að rekja til umfangsmikilla breytinga sem gerðar voru á ríkisrekstri á áratugnum á undan. Víðtækar stjórnunarheimildir voru færðar til stofnana og talið er að með aukinni dreifstýringu hafi komið fram ýmsir vankantar í stjórnsýslukerfinu. Upp höfðu komið vandamál tengd stjórnun stofnana þar sem erfitt virtist vera, vegna óskýrrar ábyrgðar, að greina orsök vandans og grípa til viðeigandi aðgerða. Var talið augljóst að tilfærsla stjórnunarheimilda til stofnana gæti ekki skilað tilætluðum árangri nema ljóst væri hver bæri ábyrgð á því að þeim væri beitt á árangursríkan hátt og í samræmi við heimildir. Var tilgangur breytinganna því sá að undirstrika að staða forstöðumanna heilbrigðisstofnana, þ.m.t. Landspítala, væri sú sama og almennt gildi um forstöðumenn ríkisstofnana, þ.e. að þeir bæru ótvírætt óskipta ábyrgð gagnvart ráðherra, bæði á rekstri og þjónustu sinnar stofnunar, en faglegir yfirstjórnendur bæru ábyrgð á faglegri þjónustu gagnvart forstjóra.

Með breytingu á lögum nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu 2022 var stigið á vissan hátt til baka í það fyrirkomulag sem var við lýði áður en fyrrgreindar breytingar voru gerðar á stjórnkerfi sjúkrahúsanna þegar bætt var við lögín ákvæði um stjórn Landspítala. Þykir rétt nú tveimur árum síðar að einnig verði bætt við lögín ákvæði um stjórn Sjúkrahússins á Akureyri.

Í 9. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu er kveðið á um að ráðherra setji forstjóra heilbrigðisstofnunar erindisbréf þar sem tilgreind eru helstu markmið í þjónustu

og rekstri stofnunar og verkefni hennar til lengri og skemmri tíma. Ekki er gert ráð fyrir að breyting verði á því fyrirkomulagi þó að tilteknar breytingar verði á störfum forstjóra Sjúkrahússins á Akureyri með nýrri stjórn, svo sem að bera undir hana meiri háttar ráðstafanir. Þannig er lögð áhersla á að stigið sé sama skref og með áður nefndri breytingu á lögunum 2022.

3. Meginefni frumvarpsins.

Helstu nýmæli sem felast í frumvarpinu eru að stjórn verði sett á stofn fyrir Sjúkrahúsið á Akureyri. Stjórninni verði ætlað að eiga ríkt samstarf við forstjóra stofnunarinnar sem og ráðherra heilbrigðismála um stefnur og rekstur stofnunarinnar. Tilgangur stjórnar er að veita forstjóra Sjúkrahússins á Akureyri stuðning og aðhald í ákvarðanatöku um atriði er varða rekstur og starfsemi stofnunar. Þannig skal stjórn fjalla um megináherslumál í starfsemi og rekstri Sjúkrahússins á Akureyri innan almanaksárs. Stjórninni er ætlað, í samráði við forstjóra, að marka stofnuninni langtímastefnu í samræmi við stefnumörkun ráðherra og hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum. Henni er einnig ætlað að yfirfara árlega starfsáætlun hennar og ársáætlun og leggja sjálfstætt mat á þær og þau markmið og mælikvarða sem þar eru sett fram og gera ráðherra grein fyrir mati sínu innan tveggja vikna frá því að ársáætlun hefur verið lögð fyrir ráðherra til samþykktar. Þá er stjórninni ætlað að taka afstöðu til ákvarðana sem eru mikils háttar eða óvenjulegar í starfsemi stofnunarinnar, s.s. varðandi skipurit hennar.

Þegar litið er til spítala á hinum Norðurlöndunum er að finna mjög mismunandi stjórnarfyirkomulag. Í Svíþjóð eru almennt stjórnir yfir stórum sjúkrahúsum. Oft er um að ræða níu manna stjórn, að meðtöldum fulltrúum starfsmanna, og hafa forstjórar og hluti framkvæmdastjórnar oft seturétt á fundum stjórnar. Hafa stjórnirnar flestar hlutverk er varðar samskipti við yfirvöld og yfirstjórn spítalans, að samþykka stefnumörkun, fjárhagslega og faglega, og tryggja að stofnunin starfi í samræmi við lög og stefnumörkun yfirvalda og hlutverk sitt.

Á ríkisspítölum Danmerkur virðist ekki fyrir að fara eiginlegum stjórnnum heldur er æðsta stjórn spítalanna í höndum 3-4 manna framkvæmdastjórna sem í situr m.a. forstjóri. Má ætla að það fyrirkomulag sé sambærilegt við það fyrirkomulag sem var við lýði áður en fyrrgreind breyting var gerð á lögum um heilbrigðisþjónustu 2022 þegar bætt var við lögin ákvæði um stjórn Landspítala.

Í Noregi er algengt að stjórnir séu yfir sjúkrahúsum en hafa þarf í huga að þau eru almennt hlutafélög og fer um starfsemi þeirra eftir norskum hlutafélagalögum, þar sem kveðið er á um skyldu starfandi stjórnar. Sem dæmi má nefna að sjúkrahús í Osló eru hlutafélög í eigu heilbrigðisumdæmis þess landsvæðis, sem sjálft er opinbert hlutafélag. Það opinbera hlutafélag er í eigu heilbrigðisráðuneytisins sem fer með eina hlutabréfið. Stjórn sjúkrahúsanna er því eðli málsins samkvæmt kjörin á hluthafafundi, þ.e. ákveðin af stjórn heilbrigðisumdæmisins, sem sjálf er skipuð af heilbrigðisráðherra Noregs. Algengt er að þeir stjórnarmenn sem kjörnir eru á hluthafafundi geti svo bætt við fleiri stjórnarmönnum á stjórnarfundi. Síðastnefndu stjórnarmennirnir fara þá oft með takmarkað vald, einkum yfir innri málefnum sjúkrahússins. Stjórnarmenn sjúkrahúsanna í Noregi hafa almennt breiða þekkingu af ýmsum málefnasviðum, svo sem heilbrigðisþjónustu, rekstri, stjórnun, upplýsingatækni, hag- og viðskiptafræði og lögfræði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki þótti tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar í tengslum við gerð frumvarpsins.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum island.is (mál nr. 129/2024) 28. júní 2024 í fjórar vikur eða til 26. júlí 2024. Tvær athugasemdir bárust, annars vegar frá Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga (Fíh) og hins vegar frá framkvæmdastjórn Sjúkrahússins á Akureyri (SAk). Í umsögn framkvæmdastjórnar SAK kom m.a. fram að ábyrgð stjórnar og forstjóra þarf að vera skýr og gerir framkvæmdastjórnin ráð fyrir að væntanleg reglugerð um stjórn SAK verði gerð í þéttnu samráði við fagráð og notendaráð heilbrigðisþjónustu. Samkvæmt reglugerð um heilbrigðisumdæmi skal forstjóri leita álits fagráðs um mikilvægar ákvarðanir sem varða heilbrigðisþjónustu og skipulag heilbrigðisstofnana. Framkvæmdastjórn telur að skýra þurfi betur samspil fagráðs annars vegar og svo stjórn hins vegar m.t.t. ákvarðana varðandi veigamikil atriði er varða heilbrigðisþjónustu og skipulag heilbrigðisstofnunar.

Frumvarpið er efnislega samhljóða þeirri breytingu sem gerð var í júní 2022 þegar samþykkt var breyting á lögum um heilbrigðisþjónustu sem kvað á um skipun stjórnar yfir Landspítala. Þá komu einnig fram í umsögnum ákall um mikilvægi tiltekinnar fagstéttar innan stjórnar auk athugasemda er varða hlutverk og ábyrgð stjórnar, skilyrði um hæfi stjórnarmanna, lengd skipunar og réttindi stjórnarmanna og aðkomu fagráðs spítalans að ákvarðanatöku stjórnar.

Að því samráði loknu voru gerðar breytingar á frumvarpinu þess efnis að við frumvarpið var bætt nýju ákvæði, 4. gr., þar sem lagt er til að ráðherra skipi notendaráð. Enn fremur voru gerðar nokkrar breytingar á ákvæðum 1. gr. til að skerpa frekar á hlutverki stjórnar og þá sér í lagi með tilliti til hlutverks forstjóra. Voru frekari skýringar á hlutverki stjórnar einnig færðar í athugasemdir við ákvæði 1. gr. hvað varðar hlutverk hennar í stefnumörkun á sviði vísinda og menntunar auk aðkomu stjórnar að ákvarðanatöku, svo sem hvað varðar þróun og nýsköpun, meðal annars með tilliti til tækniþróunar og þróunar í sjúkdómsbyrði. Að auki var málsgrein bætt við þar sem skorið er úr um ákvarðanatöku innan stjórnar, þ.e. að einfaldur meiri hluti atkvæða stjórnarmanna sem atkvæðisrétt hafa ráði úrslitum og atkvæði formanns ef að atkvæði væru jöfn. Einnig var bætt við málsgrein þar sem stjórn er gert að setja sér starfsreglur. Þá var bætt við ákvæði um að stjórn þyrfti, eins og forstjórar heilbrigðisstofnana, að leita álits fagráðs um mikilvægar ákvarðanir sem varða heilbrigðisþjónustu og skipulag heilbrigðisstofnunar.

Fagráðið er þannig álitsgjafi en það er hlutverk stjórnar að samþykkja eða synja þeim ráðstöfunum sem forstjóri ber undir stjórnina.

Í vinnslu...

6. Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, hafi áhrif á jafnrétti kynjanna. Gert er ráð fyrir jafnri setu kvenna og karla í stjórn spítalans.

Endanlegt kostnaðarmat liggur ekki fyrir.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að nýju ákvæði um stjórn Sjúkrahússins á Akureyri verði bætt við löggin á eftir 8. gr. a. laganna. Lagt er til að ákvæðið verði samhljóða 8. gr. a laganna um stjórn Landspítala. Greinin þarfnast ekki skýringar að öðru leyti.

Um 2. gr.

Í greininni er gerð breyting á 1. mgr. 9. gr. laganna svo ljóst sé að ráðherra skuli skipa forstjóra Sjúkrahússins á Akureyri til fimm ára senn að fengnum tillögum stjórnar Sjúkrahússins á Akureyri líkt og á við um forstjóra Landspítala.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku laganna.