152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

**um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 (stjórn Landspítala).**

Frá heilbrigðisráðherra.

1. gr.

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

Stjórn Landspítala

Ráðherra skipar sjö manna stjórn Landspítala, og jafnmarga til vara, til tveggja ára í senn. Skal einn skipaður formaður stjórnar og annar varaformaður. Í stjórninni skulu sitja tveir aðilar með sérþekkingu á rekstri og áætlanagerð og tveir með sérþekkingu á heilbrigðisþjónustu og vísindarannsóknum á heilbrigðissviði eða menntun heilbrigðisstétta. Þá skal skipa tvo stjórnarmenn sem fulltrúa starfsmanna með málsfrelsi og tillögurétt, án atkvæðisréttar.

Stjórn Landspítala skal marka stofnuninni langtímastefnu í samræmi við stefnumörkun ráðherra í heilbrigðismálum og staðfesta skipulag stofnunarinnar, árlega starfsáætlun og fjárhagsáætlun. Stjórnin ber ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits, þ.e. þeirra reglubundnu aðgerða og ráðstafana sem spítalinn þarf að gera til að stuðla að hagkvæmni í rekstri, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og að markmiðum starfseminnar sé náð.

Stjórn Landspítala skal taka ákvörðun um veigamikil atriði er varða rekstur stofnunarinnar og starfsemi hennar.

Formaður stjórnar Landspítala skal reglulega gera ráðherra grein fyrir starfsemi hennar og stöðu og árangri stofnunarinnar. Þá skal formaður gera ráðherra grein fyrir veigamiklum frávikum í rekstri, hvort heldur er rekstrarlegum frávikum eða faglegum.

Formaður stjórnar boðar til stjórnarfunda og stýrir þeim. Hefur formaður stjórnar heimild til að boða forstjóra og aðra þá sem hann telur hafa þýðingu fyrir efni funda á fundi stjórnarinnar. Ráðherra setur stjórninni erindisbréf og ákveður þóknun til stjórnarmanna sem skal greidd af rekstrarfé stofnunarinnar.

2. gr.

Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. kemur nýr málsliður svohljóðandi:

Þá skal forstjóri Landspítala skipaður að fenginni tillögu stjórnar, að undangengnu mati nefndar skv. 2. mgr.

3. gr.

Í stað 11. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Forstjóri heilbrigðisstofnunar leggur til skipurit fyrir stofnunina sem ráðherra, eða stjórn þegar það á við, samþykkir áður en skipurit tekur gildi.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum heilbrigðisráðuneytisins. Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs kemur fram að staða og hlutverk Landspítala sem mikilvægustu heilbrigðisstofnunar landsins verði styrkt. Skipuð verði fagleg stjórn yfir spítalann að norrænni fyrirmynd. Í þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á lögum um heilbrigðisþjónustu þess efnis.

Markmið frumvarpsins er að styrkja stjórn stærstu heilbrigðisstofnunar landsins, Landspítala, 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 meðal annars litið til stjórnfyrirkomulags sjúkrahúsa á hinum Norðurlöndunum, en stjórnfyrirkomulag sjúkrahúsa á Norðurlöndunum er nokkuð fjölbreytt eins og fjallað er um í kafla 3 hér að neðan.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er liður í innleiðingu þeirra áherslumála sem fram koma í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs en í stjórnarsáttmála kemur fram að staða og hlutverk Landspítala sem mikilvægustu heilbrigðisstofnunar landsins verði styrkt og sérstök áhersla lögð á að fylgja eftir uppbyggingu gjörgæslu og bráðadeildar. Er stjórn spítalans ætlað að gegna stefnumarkandi hlutverki í þeirri þróun.

Gildandi lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, felldu úr gildi lög nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Í þeim var kveðið á um sjö manna stjórnarnefnd fyrir ríkisspítala sem skipuð væri til fjögurra ára í senn og fimm manna stjórnir yfir 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 lögunum var hlutverk stjórnarnefndar að gera þróunar- og rekstraráætlanir fyrir sjúkrahúsin og einstakar skipulagsheildir þeirra. Slík áætlanagerð skyldi ávallt vera gerð a.m.k. 4 ár fram í tímann, en vera í árlegri endurskoðun og unnin í nánu 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 lögin voru felld úr gildi með lögum 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 skipuð m.a. 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 um læknaráð og hjúkrunarráð. Þá var fellt inn í lögin nýtt ákvæði um fagráð sem forstjóri heilbrigðisstofnunar skipar. Ber forstjóra heilbrigðisstofnunar að leita álits fagráðs um mikilvægar ákvarðanir sem varða heilbrigðisþjónustu og skipulag heilbrigðisstofnunar. Er í reglugerð 1111/2020 fjallað nánar um skipan og verklag fagráða heilbrigðisstofnana.

Talið er að ákvörðun Alþingis um að leggja niður stjórn Landspítala með lögum 40/2007 um heilbrigðisþjónustu eigi að einhverju leyti rætur að rekja til umfangsmikilla breytinga sem gerðar voru á ríkisrekstri á áratugunum 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 sú að undirstrika að staða forstöðumanna heilbrigðisstofnana, þ.m.t. Landspítala, væru sú sama og almennt gilti 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.

Er með umræddu frumvarpi því lagt til að stigið verði á vissan hátt til baka í það fyrirkomulag sem var við lýði áður en fyrrgreindar breytingar voru gerðar á stjórnkerfi sjúkrahúsanna en lögð rík áhersla á að hlutverk og ábyrgð stjórnar verði skýrt til að tryggja skilvirkni í yfirstjórn og rekstri spítalans. Í gildandi lagaumhverfi, sbr. 9. gr. laga um heilbrigðisþjónustu þar sem fjallað er um forstjóra heilbrigðisstofnana, setur ráðherra forstjóra heilbrigðisstofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu 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 gera megi ráð fyrir að breytingar verði á hlutverki og ábyrgð forstjóra með nýrri stjórn, sem ráðherra setur forstjóra í erindisbréfi. Þá er rétt að fjalla um að í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kemur fram í 2. mgr. 38. gr. að forstöðumenn beri ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 1. mgr. Þá er í greininni fjallað enn frekar um ábyrgð forstöðumanna og því mikilvægt að árétta að ábyrgð forstjóra Landspítala, verði frumvarp þetta að lögum, birtist í ákvæðum 9. gr. laganna og enn frekar í erindisbréfi ráðherra.

3. Meginefni frumvarpsins.

Helstu nýmæli sem felast í frumvarpinu eru að stjórn verði sett á stofn yfir Landspítala. Stjórninni verði ætlað að starfa sem æðsta valdi innan stofnunarinnar og eiga ríkt samstarf við forstjóra stofnunarinnar sem og ráðherra heilbrigðismála um stefnu og rekstur stofnunarinnar. Stjórninni er ætlað að marka stofnuninni langtímastefnu í samræmi við stefnumörkun ráðherra en einnig að staðfesta skipulag stofnunarinnar, árlega starfsáætlun hennar og fjárhagsáætlun. Í þessu felst enn fremur að stjórninni sé ætlað að bera ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits innan Landspítala með reglubundnum aðgerðum og ráðstöfunum til að stuðla að hagkvæmni í rekstri, öryggi fjármuna, áreiðaleika upplýsinga og að markmiðum starfseminnar sé náð.

Þegar litið er til spítala á hinum Norðurlöndunum er að finna mjög mismunandi stjórnarfyrirkomulag.

ÍSvíþjóðeru almennt stjórnir yfir stórum sjúkrahúsum. Oft er um að ræða 9 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 samþykkja stefnumörkun, fjárhagslega og faglega og tryggja að stofnunin starfi í samræmi við lög, stefnumörkun yfirvalda og hlutverk sitt.

Á ríkisspítölum Danmerkur virðist ekki fyrir að fara eiginlegum stjórnum 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 núverandi fyrirkomulag á Landspítala.

Í Noregier algengt að stjórnir séu yfir sjúkrahúsunum en hafa þarf í huga að þau eru almennt hlutafélög og fer um starfsemi þeirra eftir hlutafélagalögum, þar sem skylt er að hafa stjórnir. Sem dæmi má nefna að sjúkrahús í Ósló eru hlutafélög í eigu heilbrigðisumdæmis þess landssvæðis, 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. 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. Svo virðist sem stjórnarmenn sjúkrahúsanna í Noregi hafi almennt breiða þekkingu af ýmsum málefnasviðum, s.s. 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.

Frumvarpið var birt í samráðsgátt stjórnvalda …

6. Mat á áhrifum.

Ekki ert 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.

Gera má ráð fyrir kostnaði vegna stjórnar spítalans upp á rúmlega 20 m.kr. árlega.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að nýtt ákvæði bætist við lögin á eftir 8. gr. laganna, þ.e. 8. gr. a. og er í ákvæðinu fjallað um stjórn Landspítala. Lagt er til að stjórnin verði skipuð 7 einstaklingum og jafnmörgum til vara. Skipunartími verði tvö ár. Er þessi skipunartími nokkuð stuttur þegar litið er almennt til skipana af þessu tagi en ekki er útilokað að stjórnarmenn fái skipun oftar en einu sinni. Einnig er lagt til að ráðherra skipi stjórnina. Er hér um sambærilegan skipunarmáta að ræða og er við lýði við skipun stjórnar Sjúkratrygginga Íslands. Þetta er lagt til fyrst og fremst með það fyrir augum að rík áhersla er lögð á gott samstarf milli yfirstjórnar heilbrigðismála og stjórnar spítalans. Áherslur varðandi stjórn spítalans geta breyst nokkuð hratt og því er talið mikilvægt að hægt verði að skipa í stjórnina nokkuð ört nýja einstaklinga með fagþekkingu á því áherslusviði sem helst stendur til að vinna að hverju sinni. Sem dæmi stendur nú yfir innleiðing á nýju fjármögnunarkerfi fyrir spítalann, framleiðslutengdri fjármögnun, og má því ætla að fagþekking á slíkri fjármögnun sé mikilvæg fyrstu árin innan stjórnarinnar en þegar innleiðingu er að mestu lokið, þ.e. á næstu 1-2 árum, verði fremur þörf á sérþekking á öðrum sviðum sem þá verða í deiglunni.

Samsetning stjórnar er lögð til með það fyrir augum að jafnt skiptist þekking á sviði rekstrar og áætlanagerðar og fagþekkingar á þeim sviðum sem falla undir hlutverk spítalans, þ.e. veiting heilbrigðisþjónustu, menntun heilbrigðisstétta og vísindarannsókna á heilbrigðissviði, auk formanns sem ákjósanlegt er að hafi þekkingu á hvoru tveggja. Þá er gert ráð fyrir fulltrúum starfsmanna í stjórn en þeim er ætlað að taka þátt í umræðum og gera tillögur til stjórnar án þess að hafa atkvæðisrétt í stjórn.

Í 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um hlutverk stjórnarinnar. Henni er ætlað að marka stofnuninni langtímastefnu og skal sú stefna vera í samræmi við stefnumörkun ráðherra. Þá skal stjórnin staðfesta skipulag stofnunarinnar, árlega starfsáætlun og fjárhagsáætlun. Með skipulagi stofnunar er hér ekki einungis átt við skipurit og yfirstjórn heldur enn fremur skipulag þjónustuveitingar þegar um veigamikil atriði er að ræða. Með þessu er ætlunin að tryggja að skipulag og áætlanagerð stofnunarinnar sé í samræmi við langtímastefnu hennar sem og að veita forstjóra og framkvæmdastjórn ákveðið aðhald í störfum sínum. Enn fremur ber stjórnin ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits, þ.e. þeirra reglubundnu aðgerða og ráðstafana sem spítalinn þarf að gera til að stuðla að hagkvæmni í rekstri, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og að markmiðum starfseminnar sé náð. Verður stjórninni því falið að sinna þeim skyldum sem fram koma í ákvæði 65. gr. laga um opinber fjármál þar sem fjallað er um innra eftirlit forstöðumanna stofnana eða eftir atvikum stjórna. Þykir rétt að stjórn spítalans gegni þessu hlutverki enda stjórninni ætlað veigamikið hlutverk í að tryggja hagkvæmni í rekstri og yfirsýn yfir starfsemi stofnunarinnar.

Í 3. mgr. er fjallað um þær ákvarðanir sem krefjast samþykki stjórnar. Skal stjórnin taka ákvörðun um veigamikil atriði er varða rekstur stofnunarinnar og á það við bæði um atriði fjárhaglegs eðlis sem og faglegs. Skal stjórnin setja verklagsreglur til leiðbeiningar um hvaða atriði í rekstri teljast veigamikil.

Í 4. mgr. er fjallað um skyldu formanns stjórnar til að upplýsa ráðherra um starfsemi stjórnar og árangur stofnunarinnar. Enn fremur er formanni skylt að gera ráðherra viðvart ef veigamikil frávik eru í rekstri stofnunarinnar, hvort sem þau eru rekstrarleg eða fagleg.

Í 5. mgr. er fjallað um boðun og stjórn funda en formanni stjórnar er þar veitt heimild til að boða á fundi stjórnar auk stjórnarmanna þá aðila sem hann telur hafi þýðingu að gegna fyrir efni funda. Að auki er fjallað um þóknun fyrir störf stjórnarmanna sem skal greidd af rekstrarfé stofnunarinnar.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að hæfnisnefnd á vegum stjórnar Landspítala meti hæfni umsækjenda um embætti forstjóra spítalans og skili stjórninni mati sínu. Stjórnin geri tillögu að skipun til ráðherra í framhaldinu.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að stjórn Landspítala samþykki skipurit stofnunarinnar en einnig gerð sú breyting að forstjórar leggi til ný skipurit við ráðherra sem samþykki það áður en skipurit tekur gildi.

Um 4. gr.

Ákvæðið krefst ekki skýringa.