

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um stofnun landsráðs um mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu.

Frá heilbrigðisráðherra.

Alþingi ályktar að fela heilbrigðisráðherra að setja á stofn þverfaglegt landsráð um mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu. Ráðinu er ætlað er að vera samráðsvettvangur heilbrigðisstofnana, sveitafélaga, menntastofnana, embættis landlæknis og fulltrúa heilbrigðisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis og vera ráðherra ráðgefandi um mönnun heilbrigðisþjónustunnar og menntun heilbrigðisstétta þannig að nægur fjöldi hæfs starfsfólks í heilbrigðisþjónustu sé til framtíðar og menntun fullnægi þörfum hverju sinni.

Greinargerð.

Á vormánuðum 149. löggjafarþings var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga heilbrigðisráðherra um heilbrigðisstefnu til ársins 2030 en heilbrigðisráðherra boðaði til heilbrigðisþings 2. nóvember 2018 þar sem til umfjöllunar voru drög að heilbrigðisstefnu til ársins 2030 og styrkari grunnur lagður að mótun hennar. Með samþykkt stefnunnar var mikilvægum áfanga náð í að skapa sátt um framtíðarsýn í heilbrigðisþjónustu. Þingsályktunin hefst á eftirfarandi orðum: „Alþingi ályktar að leiðarljós heilbrigðisstefnu fram til ársins 2030 verði að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt.“ Í framhaldinu var haldið í annað sinn heilbrigðisþing, og þá með yfirskriftina siðferðileg gildi og forgangsröðun í heilbrigðisþjónustu og var þingsályktunartillaga þess efnis samþykkt á Alþingi á vormánuðum 150. löggjafarþings.

Hinn 27. nóvember síðastliðinn hélt heilbrigðisráðherra í þriðja sinn heilbrigðisþing, þar sem umfjöllunarefni var mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustunni, en í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er tíðrætt um mikilvægi bæði mönnunar í heilbrigðisþjónustu sem og menntunar heilbrigðisstétta. Leggur heilbrigðisráðherra því hér fram þingsályktunartillögu til að koma í farveg þeim málefnum sem rædd voru á heilbrigðisþingi.

Með þingsályktunartillögunni leggur heilbrigðisráðherra til að sett verði á stofn þverfaglegt landsráð um mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu. Landsráðinu er ætlað að vera ráðgefandi starfseining sem vinnur að undirbúningi ákvarðana fyrir heilbrigðisráðherra á sviði mönnunar og menntunar í heilbrigðisþjónustu. Með þessu fyrirkomulagi er ætlunin að tryggja að nægur fjöldi hæfs starfsfólks verði innan heilbrigðisþjónustunnar til framtíðar og menntun fullnægi þörfum hverju sinni. Þá skulu koma að landsráðinu aðilar úr heilbrigðisþjónustunni, menntasamfélaginu og vísindasamfélaginu með það að markmiði að tryggja viðeigandi færni, þekkingu og þróun

innan heilbrigðisþjónustunnar hverju sinni. Landsráðinu er einnig ætlað að vera samráðsvettvangur um mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu og að hafa virkt samráð við aðila tengda heilbrigðisþjónustu, þ.e. sjúklinga, sjúklingasamtök, fagfélög og aðra hagsmunaaðila. Brýnt er að við stefnumótun og vinnu við aðgerðir tengdar mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu að hagsmunaaðilar fái tækifæri til að taka þátt í þeirri vinnu þannig að sem mest sátt ríki innan heilbrigðisþjónustunnar um bæði kröfur til fagþekkingar hinna ýmsu heilbrigðisstétta sem og um með hvaða hætti best er að tryggja fullnægjandi mönnun á hverjum tíma.

Í heilbrigðisstefnu kemur fram að vinna að umbótum í íslenska heilbrigðiskerfinu krefjist þess að vel sé hugað að þeim mannauði sem knýr kerfið áfram. Heilbrigðisþjónusta nútímans sé flókin ferli og krefjist mikils mannafla og sérþekkingar á mörgum sviðum. Til marks um það megi nefna að hér séu 34 heilbrigðisstéttir með lögverndað starfsheiti sem þurfi leyfi embættis landlæknis til að starfa og sæta eftirliti embættisins. Tryggja þurfi nægan fjölda af hæfu starfsfólki og gott starfsumhverfi í heilbrigðisþjónustunni þar sem skipulag og hönnun hæfi aðstæðum. Fjöldi starfsfólks þurfi að vera í samræmi við umfang og eðli þjónustunnar og aðstæður hverju sinni þannig að tryggja megi sem best gæði þjónustunnar, öryggi sjúklinga og skynsamlega notkun fjármuna. Flest bendi til þess að álag á þjónustuna muni aukast á næstu árum, meðal annars vegna hækkunar lífaldurs þjóðarinnar og aukinnar tíðni langvinnra sem og lífstílstengdra sjúkdóma. Þá hafi reynst vandkvæðum bundið að manna stöðugildi bæði í ákveðnum landshlutum sem og innan ákveðinna greina heilbrigðisþjónustunnar og því sé aðkallandi að leita leiða til að fjölga starfsfólki í mörgum heilbrigðisstéttum eða gera ráðstafanir til að koma frekar til móts við þarfir heilbrigðisstarfsfólks hvað vinnuálag og vinnutíma varðar. Í því sambandi er nú unnið er að því að gera vaktavinnu eftirsóknarverðari með breytingum á vaktavinnukerfi opinberra launagreiðenda hjá þorra heilbrigðisstarfsfólks í vaktavinnu. Sú vinna mun hafa áhrif á störf heilbrigðisstarfsmanna og landsráðinu ætlað að vera ráðgefandi fyrir ráðherra um frekari málefni tengd mönnun heilbrigðisþjónustunnar. Loks er mikilvægt að leggja áherslu á þverfaglega nálgun á öllum stigum heilbrigðisþjónustunnar og þar með í menntun heilbrigðisstétta.

Í stefnunni segir einnig að menntun heilbrigðisstétta sé grundvallarforsenda þess að hægt sé að manna heilbrigðiskerfið með fullnægjandi hætti og veita sjúklingum góða þjónustu. Tryggja þurfi nauðsynlega nýliðum einstakra heilbrigðisstétta og horfa meðal annars til aldursamsetningar þeirra. Þá þurfi menntakerfið að fullnægja þörfum heilbrigðisþjónustunnar fyrir vel menntað heilbrigðisstarfsfólk í öllum greinum. Vinna þurfi að mannaflagreiningu og öðrum mikilvægum málum til greiningar á þörfum innan heilbrigðisþjónustunnar fyrir sérþekkingu og færni.

Í ljósi ofangreindra þátta skipaði heilbrigðisráðherra fjóra starfshópa sem skiluðu skýrslum á árinu 2020, þ.e. *Tillögur um menntun og viðbótarmenntun sem leitt geta til fjölgunar útskrifaðra sjúkraliða*, mars 2020, *Tillögur til fjölgunar útskrifaðra hjúkrunarfræðinga*, apríl 2020, *Sérfræðinám lækna og framtíðarmönnun*, maí 2020, *Mönnun hjúkrunarfræðinga*, ágúst 2020.

Nokkurn samhljórn er að finna í ofangreindum skýrslum, t.d. er rík áhersla lögð á gerð mannaaflagreiningar og mannaflaspár fyrir heilbrigðiskerfið, betur þurfi að kynna störf, vöntun sé á námskeiðum í starfstengdri leiðsögn, tryggja þurfi fullnægjandi umgjörð fyrir klínísk námspláss, fjármagn fylgi hverjum nemanda í klínísku námi og styrkir til náms

tengdir búsetu. Stór skref hafa verið tekin á síðastliðnum árum í framhaldsmenntun heilbrigðisstétta. Samhliða því hefur ör framþróun orðið á alþjóðavettvangi bæði hvað varðar menntun heilbrigðisstétta en einnig hvað varðar veitingu þjónustu með hinum ýmsu tegundum af fjarheilbrigðisþjónustu og öðrum tækninýjungum og því mikilvægt að nám hér á landi taki mið af því og standist slíkan samanburð. Þá var bent á mikilvægi þess að efla umgjörð og stjórnsýslu framhaldsmenntunar og að skilgreina þurfi lögbært yfirvald í þeim efnum sem og að styrkja gæðaeftirlit og vottanir vegna framhaldsmenntunar.

Ráðinu yrði meðal annars falið að rýna frekar framangreindar skýrslur auk annarra verkefna sem liggja fyrir og upp kunna að koma og varða mönnun heilbrigðisþjónustu og menntun heilbrigðisstétta. Þar á meðal tillögur annarra starfshópa og áætlanir sem liggja fyrir m.a. hvað snertir áherslur í námi og námskrám heilbrigðisstétta.

Landsráðinu er ætlað að gera tillögur um með hvaða hætti ákjósanlegast er að byggja upp innviði heilbrigðisþjónustunnar er snúa að mönnun og menntun. Meðal þeirra verkefna sem lagt er til að landsráði verði falið að vinna eru:

- Verkaskipting heilbrigðisstétta m.t.t. framtíðar skipulags og verkefna heilbrigðisþjónustunnar og þörf fyrir nýja þekkingu og færni.
- Mönnunarþörf í heilbrigðiskerfinu m.t.t. fyrsta, annars og þriðja stigs heilbrigðisþjónustu, í því samhengi þörf fyrir mönnunarviðmið og hvaða leiðir er best að fara við að setja mönnunarviðmið hvað varðar einstaka heilbrigðisstéttir og æskilegt hlutfall heilbrigðisstétta á heilbrigðisstofnunum.
- Menntunarþörf í heilbrigðiskerfinu. Framboð á grunnnámi og framhaldsmenntun hér á landi hefur grundvallarþýðingu fyrir skipulag og mannafla íslenskrar heilbrigðisþjónustu, en uppbygging menntunar krefst frekari uppbyggingar á innviðum sem mikilvægt er að hrinda í framkvæmd. Einnig þarf að huga að aðgangi að sí og endurmenntun sem og framboði á fjarnámi.
- Meta þörf fyrir klínisk námspláss í heilbrigðisþjónustunni og þörf á að styrkja heilbrigðisstarfsfólk í starfstengdri leiðsögn.
- Greining á viðvarandi skorti eða fyrirsjáanlegum skorti ákveðinna heilbrigðisstétta eftir landshlutum og möguleikann á nýtingu fjarheilbrigðisþjónustu og annarrar tækni til að takast á við fyrirsjáanlegan mönnunarvanda.
- Stuðla að aukinni samvinnu heilbrigðisþjónustunnar og háskólasamfélagsins í þágu vísindastarfs.
- Efla þekkingu og skilning á störfum heilbrigðisstétta með því að kynna fjölbreytileika þeirra og nauðsyn þess að jafna hlutfall kynjanna í vissum heilbrigðisstéttum.

Með lögum nr. 91/2020 um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 (þjónustustig, fagráð), var bætt við lögin umfjöllun um fyrsta, annars og þriðja stigs heilbrigðisþjónustu. Samkvæmt lögunum er fyrsta stigs heilbrigðisþjónusta heilsugæsla, heilsuvernd og forvarnir, bráða- og slysamóttaka og önnur heilbrigðisþjónusta á vegum heilsugæslustöðva. Þjónusta og hjúkrun á hjúkrunarheimilum, í hjúkrunar- og dvalarrýmum stofnana og í dagdvöl telst einnig fyrsta stigs heilbrigðisþjónusta. Annars stigs heilbrigðisþjónusta er heilbrigðisþjónusta sem veitt er á sjúkrahúsum, heilbrigðisstofnunum og starfsstofum heilbrigðisstarfsmanna samkvæmt ákvörðun

ráðherra eða samningum sem gerðir eru í samræmi við ákvæði VII. kafla og lög um sjúkratryggingar og önnur þjónusta sem að jafnaði er ekki veitt á heilsugæslustöðvum og fellur ekki undir þriðja stigs heilbrigðisþjónustu. Þá er þriðja stigs heilbrigðisþjónusta samkvæmt lögunum heilbrigðisþjónusta sem veitt er á sjúkrahúsi og krefst sérstakrar kunnáttu, háþróaðrar tækni, dýrra og vandmeðfarinna lyfja og aðgengis að gjörgæslu. Ofanrituð breyting var gerð á lögunum til að samræma lög um heilbrigðisþjónustu að heilbrigðisstefnu. Eitt af markmiðum heilbrigðisstefnu er að skapa heilðrænt kerfi sem ætlað er að tryggja samfellda þjónustu við notendur á réttu þjónustustigi hverju sinni og gæta að hagkvæmni og jafnræði við veitingu heilbrigðisþjónustu. Ákveðin stefnumið voru sett í þessum tilgangi en samkvæmt þeim skal meðal annars heilbrigðisþjónusta skilgreind sem fyrsta stigs, annars stigs og þriðja stigs heilbrigðisþjónusta. Skipting heilbrigðisþjónustu í þrjú stig er í samræmi við skilgreiningu Alþjóðaheilbrigðisstofnunar á heilbrigðisþjónustu. Þannig var horfið frá því að skilgreina heilbrigðisþjónustu með þeim hætti sem þágildandi lög gerðu, þ.e. í almenna og sérhæfða heilbrigðisþjónustu, þar sem heilbrigðiskerfið verður sífellt flóknara og öll heilbrigðisþjónusta meira og minna sérhæfð. Þá er eitt af meginmarkmiðum heilbrigðisstefnunnar að heilbrigðisþjónustan einkennist af teymisvinnu starfsstétta. Miðar hún að því að samstarf sé milli stofnana og teymisvinna og þverfagleg heilðræn nálgun í vinnubrögðum heilbrigðisstarfsfólks með það fyrir augum að tryggja gæði og samfellu í þjónustunni. Til þess að þessu markmiði verði náð er mikilvægt að verkaskipting heilbrigðisstétta sé skýr en enn fremur að nægilegt framboð sé af hæfu starfsfólki til að vinna þau verk sem heilbrigðisþjónustan krefst á hverjum tíma til að tryggja öryggi og gæði þjónustunnar. Er landsráði ætlað að eiga lykilhlutverk í ráðgjöf vegna stefnumörkunar stjórnvalda varðandi mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu.

Lagt er til að landsráðið verði skipað 7 fulltrúum til fjögurra ára í senn, þ.e. einum fulltrúa frá þeim sex aðilum sem taldir eru upp í ályktuninni auk formanns sem skipaður er af heilbrigðisráðherra án tilnefningar. Þá er gert ráð fyrir að ráðið hafi 2-4 starfsmenn sem vinni fyrir ráðið, en ráðið starfi sjálfstætt að verkefnum sem heilbrigðisráðherra felur því undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra heilbrigðisráðuneytisins, sbr. 17. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Landsráðinu er ætlað að setja sér starfsáætlun við upphaf hvers skipunartíma sem ráðherra staðfestir. Ekki er gert ráð fyrir að landsráðið taki stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993, heldur verði ráðgefandi starfseining fyrir heilbrigðisráðherra sem taki stefnumótandi ákvarðanir byggt á tillögum landsráðsins.

Sérstök áhersla er lögð á að landsráðið verði skipað einstaklingum með fjölþætta fagþekkingu og víðtæka reynslu af sviði heilbrigðisþjónustu, menntamála og vísinda og að starfsmenn landsráðsins vinni náið með fulltrúum ráðsins að samstarfi við heilbrigðisþjónustuna, menntastofnanir og vísindasamfélagið, sem og sveitafélög. Sérstakt samráð skuli haft við mennta- og menningarmálaráðherra um menntun heilbrigðisstétta með það að markmiði að tryggja fullnægjandi mönnun í heilbrigðisþjónustunni.