

Tillaga til þingsályktunar

um lýðheilsustefnu til ársins 2030.

Frá heilbrigðisráðherra.

Alþingi ályktar að leiðarljós lýðheilsustefnu fram til ársins 2030 verði heilsuefning og forvarnir og þau verði hluti af allri þjónustu innan heilbrigðiskerfisins.

Með lýðheilsu í þessari þingsályktun er átt við heilsuefningu og forvarnir sem miða að því að viðhalda og bæta heilbrigði fólks og koma í veg fyrir sjúkdóma eins og kostur er.

Framtíðarsýn fyrir lýðheilsu á Íslandi verði eftirfarandi:

- Lýðheilsustarf verði markvisst, á heimsmælikvarða og einkennist meðal annars af þverfaglegu samstarfi heilbrigðisþjónustu, sérstaklega heilsugæslu, og annarra hagaðila á Íslandi, t.d. sveitarfélögum, með áherslu á heilsuefningu og forvarnir.
- Lýðheilsustarf verði metið með því að mæla gæði, öryggi, árangur, aðgengi og kostnað sem og kostnaðarhagkvæmni.

Til þess að framtíðarsýnin verði að veruleika verði lögð áhersla á eftirfarandi meginviðfangsefni til þess að styrkja stöðir lýðheilsustarfs á Íslandi:

- Forysta til árangurs.
- Rétt þjónusta á réttum stað.
- Fólkið í forgrunni.
- Virkir notendur.
- Skilvirk þjónustukaup.
- Gæði í fyrirrúmi.
- Hugsað til framtíðar.

Lýðheilsustarf á Íslandi skal hafa jafnrétti og jöfnuð að leiðarljósi.

1. Forysta til árangurs.

Til að skýra hlutverk og vinna að bættri stjórnun og samhæfingu í lýðheilsustarfi á Íslandi verði stefnumiðin til ársins 2030 eftirfarandi:

- Stjórnvöld hafi lýðheilsu að leiðarljósi við alla áætlanagerð og stefnumótun.
- Löggjöf sem fjallar um lýðheilsu verði skýr, hún kveði afdráttarlaust á um hlutverk heilbrigðisstofnana, sveitarfélaga og annarra sem sinna lýðheilsustarfi.
- Hlutverk og fjárhagsleg ábyrgð stjórnvalda sem sinna lýðheilsustarfi verði vel skilgreind.
- Stofnanir heilbrigðisráðuneytisins geri árlega eigin starfsáætlun sem taki mið af lýðheilsustefnu og aðgerðaáætlunum heilbrigðisráðherra sem og öðrum stefnum og áætlunum hins opinbera á sviði lýðheilsu eða sem snerta lýðheilsu á einn eða annan hátt.
- Markmið lýðheilsustarfs séu öllum ljós og upplýsingar um árangur þess séu aðgengilegar almenningi.

6. Embætti landlæknis verði áfram í forystuhlutverki í íslensku samfélagi á sviði lýðheilsu í samræmi við lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007.
7. Efla skuli vísindarannsóknir á sviði lýðheilsu með markvissum hætti.

2. Rétt þjónusta á réttum stað.

Til að skapa heildrænt kerfi sem stuðlar að heilsu allra landsmanna og til að gæta að hagkvæmni og jafnræði verði stefnumið til ársins 2030 eftirfarandi:

1. Allir landsmenn hafi aðgang að skýrum upplýsingum um hvernig og hvert skuli leitað þegar kemur að þjónustu er varðar heilsuefningu og forvarnir.
2. Heilsuefning og forvarnir verði hluti af heilbrigðisþjónustu á öllum stigum þjónustunnar. Stuðlað verði að markvissri heilsuefningu og forvörnum, á réttum stöðum innan heilbrigðisþjónustu, meðal annars með ráðgjöf um heilbrigða lífnaðarhætti, forvarnir og skaðaminnkun fyrir einstaklinga og hópa, meðal annars á sviði næringar, hreyfingar, geðræktar, tannverndar, kynheilbrigðis, áfengis-, vímu- og tóbaksvarna, þ.m.t. um notkun rafretta og nikótínvara.
3. Heilsugæslan taki virkan þátt í lýðheilsustarfi, meðal annars í samstarfi við sveitarfélög, og stuðli þannig að aukinni samfellu og gæðum í þjónustu.
4. Efla skuli rafræna upplýsingamiðlun til landsmanna um heilsuefningu og forvarnir, svo sem í gegnum Heilsuveru.

3. Fólkið í forgrunni.

Til að tryggja markvissat lýðheilsustarf sem mætir þörfum notenda á einstaklingsmiðaðan hátt og stuðlar að heilsu allra landsmanna verði stefnumið til ársins 2030 eftirfarandi:

1. Samstarf og teymisvinna verði milli stofnana og þverfagleg nálgun einkenni vinnubrögð með það fyrir augum að tryggja aðgengi, gæði og samfellu í lýðheilsustarfi.
2. Stjórnvöld stuðli að aukinni heilsuefningu allra með því að skapa ákjósanlegar aðstæður í lífi, leik og starfi fyrir fólk á öllum æviskeiðum og með mismunandi þarfir. Skapa þarf greiða leið á milli þjónustustiga, hvort sem hún snýr að t.d. þjálfun eða félags- og tómstundastarfi, t.d. hjá öldruðum. Mikilvægt er að ryðja úr vegi kerfisbundnum hindrunum sem hamla tækifærum til að lifa heilbrigðu lífi, búa við heilsusamlegar aðstæður og taka virkan þátt í samfélaginu, svo sem fátækt, atvinnuleysi, ójöfnuði, skorti á menntun, skorti á félagslegum stuðningi og jaðarsetningu.
3. Efla og koma á þverfaglegri heilsuefningu móttöku innan heilsugæslu fyrir alla aldurs- hópa og tryggja jafnt aðgengi allra að slíkri þjónustu.

4. Virkir notendur.

Til að stuðla að virkri og ábyrgri þátttöku í lýðheilsustarfi verði stefnumið málaflokksins til ársins 2030 eftirfarandi:

1. Stjórnvöld stuðli að því að allir Íslendingar verði meðvitaðir um ábyrgð á eigin heilsu, meðal annars með fræðslu og vitundarvakningu um gildi forvarna og heilsuefningar, svo sem á sviði næringar, hreyfingar og geðræktar. Stjórnvöld auki möguleika fólks á að hlúa að eigin heilsu og auki meðvitund almenning um gagnreyndar leiðir til að efla eigin heilsu og vellíðan.
2. Allir hafi góðan aðgang að upplýsingum um heilsuefningu og forvarnir, t.d. um rafræna notendagátt eins og Heilsuveru. Allir hafi þannig aðgang að hagnýtum og gagnreyndum upplýsingum sem auðveldi þeim að stunda heilbrigðan lífsstíl og viðhalda eða bæta heilsuna.

3. Stjórnvöld stuðli að því að allir hafi viðeigandi þekkingu og færni til að taka upplýstar ákvarðanir um heilsuefningu og forvarnir og geti þannig betur borið ábyrgð á eigin heilsu, svo sem með því að auka heilsulæsi og færni almennings með markvissum hætti, meðal annars með fræðslu í heilsugæslu og í menntakerfi landsins, og veita nauðsynlegan stuðning fyrir þá sem ekki hafa forsendur til að tileinka sér heilsulæsi eða færni til að bera ábyrgð á eigin heilsu.

5. Skilvirk þjónustukaup.

Til að stuðla að hagkvæmum og markvissum lýðheilsuverkefnum í samræmi við stefnu stjórnvalda og þarfor notenda verði stefnumið málaflokksins til ársins 2030 eftirfarandi:

1. Stjórnvöld kaupi heilbrigðisþjónustu í forvarnarskyni og styrki lýðheilsustarf sem er gagnreynt, árangursríkt og sjálfbært.
2. Fjármagn til lýðheilsustarfs á Íslandi verði aukið, bæði með kaupum Sjúkratrygginga Íslands á heilbrigðisþjónustu í forvarnarskyni en einnig með fjárveitingum, svo sem úr lýðheilsusjóði.
3. Stjórnvöld styrki nýsköpun á sviði lýðheilsustarfs með markvissum hætti.
4. Stjórnvöld samræmi eins og kostur er kaup á þjónustu er varðar söfnun og vinnslu gagna um lýðheilsu með það að markmiði að þau nýtist sem best við stefnumótun og áætlanagerð á vettvangi hins opinbera. Mikilvægt er að það liggi skýrt fyrir hvaða gögnum er verið að safna, hvaða gögn er nauðsynlegt að séu til staðar og skýrt hvert eignarhald á gögnum er sem safnað er fyrir opinbert fé og hver hefur heimild til að nota þau gögn og með hvaða hætti.

6. Gæði í fyrirrúmi.

Til að tryggja gæði og öryggi í lýðheilsustarfi verði stefnumið til ársins 2030 eftirfarandi:

1. Íslendingar verði meðal fremstu þjóða í lýðheilsustarfi sem byggist á bestu vísindabekkingu og reynslu, meðal annars með því að nota staðbundna lýðheilsuvísa og önnur viðeigandi gögn og aðferðir til greiningar, velja árangursríkar lausnir, meta framvindu og birta niðurstöður um árangur í lýðheilsustarfi.
2. Gögn um lýðheilsustarf verði samanburðarhæf milli landsvæða og við árangur annarra þjóða. Samanburður verði gerður reglulega af embætti landlæknis. Nauðsynlegt er að viðhafa markvissa gagnasöfnun til að leggja mat á árangur.
3. Tryggt verði að heilbrigðisstarfsfólk og aðrir sem vinna að lýðheilsustarfi, svo sem innan stjórnsýslu sveitarfélaga og skóla og frístundastarfs, búi yfir viðeigandi þekkingu og færni og fái stuðning til að sinna heilsuefningu og forvörnum með markvissum hætti.

7. Hugsað til framtíðar.

Til að tryggja áframhaldandi þróun í lýðheilsu þjóðarinnar verði stefnumið til ársins 2030 eftirfarandi:

1. Heilbrigðisráðherra skipi starfshóp sem skrifar drög að frumvarpi til heildarlaga um lýðheilsu með áherslu á heilsuefningu og forvarnir.
2. Markvisst verði tryggt gagnasöfnun um lýðheilsu þjóðarinnar með það að markmiði að fylgjast með framvindu og bregðast við yfirvofandi lýðheilsuógnum með áhrifaríkum hætti.
3. Efnahagslegir hvatar verði nýttir til að efla lýðheilsu á Íslandi.

4. Efla skuli samstarf ráðuneyta og stofnana á sviði lýðheilsu með markvissum hætti. Þá verði markvisst unnið að eflingu vísindastarfs á sviði lýðheilsu og forvarna og stutt verði við nýsköpun á sviðinu.

8. Stefnan í framkvæmd.

Til að hrinda lýðheilsustefnu til ársins 2030 í framkvæmd verði gerðar áætlanir um aðgerðir til fimm ára í senn í samráði við helstu aðila, svo sem sveitarfélög. Slíkar áætlanir verði uppfærðar árlega meðan lýðheilsustefnan er í gildi. Heilbrigðisráðherra leggi árlega fram aðgerðaáætlanir lýðheilsustefnunnar til umræðu á Alþingi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Nauðsynlegt er að stefnumótun fyrir lýðheilsu hvíli á traustum grunni og ríkja þarf sátt um þau sjónarmið sem eru leiðarljós lýðheilsustefnu á Íslandi til ársins 2030. Markmið þessarar tillögu er að koma á slíkri sátt. Í því ljósi er talið mikilvægt að Alþingi Íslendinga ræði og álykti um lýðheilsustefnu til ársins 2030.

Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu er heilbrigðisþjónusta hvers kyns heilsugæsla, lækningar, hjúkrun, sjúkrahúsþjónusta, sjúkraflutningar, hjálpartækjaþjónusta og þjónusta heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma og endurhæfa sjúklinga. Fyrsta stigs heilbrigðisþjónusta er samkvæmt lögnum heilsugæsla, heilsuvernd og forvarnir, bráða- og slysamóttaka og önnur heilbrigðisþjónusta á vegum heilsugæslustöðva, þjónusta og hjúkrun á hjúkrunarheimilum, í hjúkrunar- og dvalarrýmum stofnana og dagdvöl. 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 laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar og önnur þjónusta sem að jafnaði er ekki veitt á heilsugæslustöðvum og fellur ekki undir 4. tölul. 4. gr. laganna. Þá er þriðja stigs heilbrigðisþjónusta sú þjónusta sem veitt er á sjúkrahúsi og krefst sérstakrar kunnáttu, háþróaðrar tækni, dýrra og vandmeðfarinna lyfja og aðgengis að gjörgæslu.

Með vísan til þingsályktunar um heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er lögð fram tillaga til þingsályktunar um lýðheilsustefnu í því skyni að halda áfram þeirri vegferð sem lögð var fram í lýðheilsustefnu frá 2016. Stefnan frá 2016 ber heitið „Lýðheilsustefna og aðgerðir sem stuðla að heilsueflandi samfélagi – með sérstakri áherslu á börn og ungmenni að 18 ára aldri“. Með henni var mótaður fyrsti hluti stefnu og aðgerða sem stuðla skyldu að heilsueflandi samfélagi og bættri lýðheilsu á öllum aldurs skeiðum. Hins vegar skal tekið fram að tillögunni er ekki ætlað að afnema eða taka við af þeirri stefnu, sem samþykkt var af ríkisstjórn árið 2016 og gefin út af velferðarráðuneytinu, enda mikilvægt að halda áfram þeim aðgerðum sem kveðið er á um í þeirri stefnu. Gengið er út frá því að þingsályktunartillagan og áður nefnd lýðheilsustefna gangi í takt í þeirri vegferð að bæta lýðheilsu á Íslandi.

Eins og fram kemur í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 þá hefur góð heilbrigðisþjónusta áhrif á lífslíkur, heilsu og vellíðan landsmanna en þrátt fyrir það eru aðrir þættir sem mestu skipta fyrir heilbrigði. Umhverfisþættir eru miklir áhrifavaldar, svo sem aðgangur að hreinu vatni, tæru lofti og heilnæmum matvælum. Efnahagslegir þættir, félagslegir þættir og gott velferðarkerfi hafa einnig mikið að segja. Ábyrgð einstaklinga á eigin heilsu og vellíðan er jafnframt rík. Um allt þetta er fjallað í framkvæmdaáætlun um heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem Ísland tekur þátt í að hrinda í framkvæmd í samvinnu við

aðrar þjóðir. Þannig er jafnframt rétt að líta til þessara þátta við lestur og túlkun þessarar tillögu. Þannig segir t.d. í fyrsta lið fyrsta kafla tillögunnar að stjórnvöld hafi lýðheilsu að leiðarljósi við alla áætlanagerð og stefnumótun.

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin skilgreinir heilbrigði sem líkamlega, andlega, félagslega vellíðan en ekki einungis það að lifa án sjúkdóma og örorku. Á öllum æviskeiðum hafa margir þættir áhrif á getu einstaklinga til að hlúa að heilsu sinni og eiga innihaldsrikt líf. Margvíslegir þættir hafa áhrif og skipta máli að því er varðar heilbrigði, en einstaklingarnir sjálfir geta einnig haft áhrif, til góðs eða illis, með þeim lífsstíl sem þeir temja sér. Má þar nefna annars vegar mataræði, hreyfingu, geðrækt, svefn og samskipti fjölskyldu og vina en hinsvegar neyslu tóbaks, áfengis eða vímuefna. Heilsuefning er ferli sem gerir fólki kleift að hafa aukin áhrif á heilsu sína og bæta hana og er þar heilðræn nálgun lykillinn að árangri. Áðurnefnd lýðheilsustefna, sem samþykkt var árið 2016, hefur þá framtíðarsýn að sveitarfélög, skólakerfið, vinnustaðir og stofnanir séu heilsuefandi og vinni að því að auka hreyfingu og útivist, bæta mataræði og efla geðrækt landsmanna þar sem slíkt leiðir til betri heilsu og vellíðanar. Þá skulu heilsusjónarmið vera lykilstefið í allri stefnumótunarvinnu sem liður í því að innleiða hugmyndafræðina „heilsu í allar stefnur“ (e. Health in all policies). Stefna og aðgerðir yfirvalda til að styðja við ákvarðanatöku einstaklinga er því snar þáttur í að styðja við heilsusamlegt líferni.

Samkvæmt Alþjóðaheilbrigðismálastofnun veldur óhófleg notkun áfengis milljónum dauðsfalla ár hvert, sem jafngildir 5,3% af öllum dauðsföllum. Áfengisneysla veldur örorku og dauða tiltölulega snemma á ævinni. Í aldurshópi 20–39 ára eru u.þ.b. 13,5% allra dauðsfalla rakin til misnotkunar á áfengi. Auk skaðlegra áhrifa á heilsu fólks þá veldur skaðleg notkun áfengis einstaklingum og samfélaginu öllu verulegu félagslegu og efnahagslegu tjóni. Vegna eðlis áfengis og tóbaks sem neysluvarnings og áhættuþáttar heilbrigðis hefur verið mörkuð sérstaða með lögum gagnvart þessum vörum. Þannig eru í gildi fjórir lagabálkar sem fjalla um meðferð og sölu á áfengi og tóbaki, verslun með áfengi og tóbak og skattlagningu. Neysla áfengis og tóbaks getur verið mjög skaðleg heilsu, einkum þegar hún er óhófleg í tilviki áfengis. Með hagsmuni neytenda í huga hafa því verið settar nokkuð stífar reglur þegar kemur að markaðssetningu og sölu þessara vara. Neysla tóbaks er aðeins heimil þar sem hún veldur öðrum ekki hættu á skaða og er innflutningur og dreifing áfengis bundinn leyfum. Með skattlagningu á áfengi og tóbak eru skapaðir efnahagslegir hvatar til neyslusamdráttar.

Heilbrigði er afurð af flóknu samspili einstaklinga og þeirra nánasta umhverfis og er sameiginlegt viðfangsefni samfélagsins alls, innan sem utan heilbrigðiskerfisins. Margir þættir hafa áhrif á heilsu manna sem og framvindu sjúkdóma. Skilgreindir eru fjölmargir þættir sem kalla má áhættuþætti og áhrifaþætti fyrir heilbrigði og sem hafa áhrif á heilsufar einstaklinga og þjóðar. Þessir þættir eru oft samverkandi og tengdir lifnaðarháttum, líffræðilegum og samfélagslegum þáttum og aðstæðum. Þrátt fyrir að tillagan fjalli að mestu um lýðheilsu innan heilbrigðiskerfisins er rétt að hafa þessi atriði í huga, sérstaklega að því er varðar t.d. 7. kafla tillögunnar.

Lýðheilsa er þverfaglegt hugtak sem hefur breiða skilgreiningu. Lýðheilsustarf í heild sinni byggist í raun á þverfaglegu samstarfi og samvinnu í samfélaginu og felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsuefningu, forvörnum, rannsóknum og heilbrigðisþjónustu. Lýðheilsa snertir, auk heilbrigðismála, meðal annars félagsmál, umhverfismál og efnahagsmál eins og segir í áðurnefndri lýðheilsustefnu frá árinu 2016. Þess vegna er ljóst að stefnumörkun í öðrum málaflokkum en heilbrigðismálum snertir lýðheilsu á marga vegu, beint og óbeint, og í mismiklu mæli. Við eflingu lýðheilsu þarf því að taka mið af öðrum stefnumálum með markvissa samvinnu og sameiginleg markmið í

huga svo samlegðaráhrifin og árangur verði sem mestur. Þessi nálgun samræmist því markmiði stjórnvalda að tekið sé tillit til lýðheilsusjónarmiða í allri áætlanagerð og stefnumótun.

Heilbrigðisvandi vegna ýmissa langvinnra sjúkdóma hefur farið vaxandi og leitt til aukins álags á heilbrigðiskerfið á síðustu áratugum. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin telur langvinna sjúkdóma, eins og hjarta- og æðasjúkdóma, krabbamein, lungnasjúkdóma, sykursýki og geðsjúkdóma, vera eina helstu ógn við heilsu manna. Í heilbrigðisstefnu kemur fram að talið sé að þessir sjúkdómar valdi um 70% dauðsfalla í heiminum á ári hverju og að tengja megi slíka sjúkdóma að mestu við þann lífstíl sem Vesturlandabúar hafa tamið sér á síðustu áratugum.

Margvísleg tækifæri felast í þeim áskorunum sem heilbrigðiskerfið stendur frammi fyrir og þau tækifæri er mikilvægt að nýta. Eitt af megintækifærunum eru á sviði lýðheilsamála, m.t.t. heilsueflingar og forvarna vegna þess ávinnings sem fólgin er í slíkum aðgerðum bæði út frá lífsgæðum fólksins í landinu og einnig út frá efnahagslegum sjónarmiðum. Með því að leggja áherslu á að fyrirbyggja sjúkdóma og auðvelda fólki að velja heilbrigða lífnaðarhætti má draga úr líkum á því að það búi við slæma heilsu síðar á ævinni eða seinka því að heilsunni hraki. Það er því mikilvægt að leggja áherslu á aðgerðir sem miða að betri lýðheilsu sem nær til allrar þjóðarinnar. Íslendingar eru í vaxandi mæli meðvitaðir um lífsstíl sem stuðlar að góðri heilsu. Góður árangur hefur náðst í því að draga úr tóbaksreykingum og skaðlegri notkun áfengis og þekking á mikilvægi réttis mataræðis og hreyfingar aukist. Þá má gera betur í þessum efnum, t.d. er yfirþyngd og offita svo og skortur á svefni hjá ýmsum aldurshópum áhyggjuefni.

Í tillögunni er lögð megináhersla á heilsueflingu og forvarnir sem skulu verða hluti af allri þjónustu, sérstaklega hjá heilsugæslunni. Til þess að markmið stefnunnar verði að veruleika eru lögð fram meginviðfangsefni sem ætlað er að styrkja stoðir lýðheilsu á Íslandi með jafnrétti og jöfnuð að leiðarljósi. Margt bendir til þess að félagsleg staða og kyn hafi áhrif á veitta þjónustu sem og aðgengi að þjónustunni og er því mikilvægt að unnið verði að því að öll þjónusta verði veitt á jafnréttisgrundvelli, svo að sem mestum árangri verði náð, og í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá þarf að taka tillit til breyttrar samsetningar þjóðarinnar þar sem hlutfall fólks af erlendu bergi brotið fer vaxandi. Mikilvægt er að huga að því hvaða kröfur fjölmennung og búseta til dæmis gerir til heilbrigðisþjónustunnar með aðgengi að leiðarljósi. Einnig þarf að tryggja að fræðsluefni og efni til eflingar á heilsulæsi nái til sem flestra.

2. Samráð.

Þingsályktunartillaga þessi er samin í heilbrigðisráðuneytinu í samráði við embætti landlæknis. Drögin voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 17. febrúar 2021 (mál nr. S-47/2021) og var samráðsfrestur veittur til 2. mars 2021. Alls bárust níu umsagnir, frá Landssamtökunum Þroskahjálpar, Krabbameinsfélagi Íslands, Lyfjafræðingafélagi Íslands, Æskunni barnahreyfingu, Barnaheill, Öryrkjabandalagi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, embætti landlæknis og Heilbrigðisvísindasviði Háskóla Íslands.

Í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar er lýst ánægju yfir hve skýrt er kveðið á um jafnrétti, jafnt aðgengi að upplýsingum, ólíkar þarfir, samstarf og samráð milli þjónustuveitenda í drögunum. Tekið er fram að með fullgildingu íslenskra stjórnvalda á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skuldbinda stjórnvöld sig til að framfylgja honum og taka mið af vernd og framgangi mannréttinda fatlaðs fólks við alla stefnumótun og áætlanagerð. Þetta felur í sér að við útfærslu og innleiðingu lýðheilsustefnunnar skulu upplýsingar skila sér til fólks með þroskahömlun og/eða einhverfu og sé á formi sem er því aðgengilegt. Ráðuneytið tekur undir umfjöllun Þroskahjálpar um að mikilvægt sé að huga

sérstaklega að því við útfærslu og innleiðingu stefnunnar og þeirra verkefna sem af henni mun leiða að sérstaklega sé gætt að því að upplýsingar skili sér til fólks með þroskahömlun og/eða einhverfu á aðgengilegu formi, til dæmis með því að hafa upplýsingar á auðlesnu máli og tryggja að fötlan sé ekki útilokandi þáttur þegar kemur að því að nýta sér úrræði, t.d. vegna skorts á viðeigandi stuðningi eða aðgengi.

Í umsögn Krabbameinsfélags Íslands er lögð áhersla á að í lýðheilsustefnu sé áhersla á fyrsta stigs forvarnir sem hljóti almennt að vera að leiðarljósi í lýðheilsumálum. Þá er hvatt til að krabbameinsáætlun til 2030 sé höfð til hliðsjónar við gerð lýðheilsustefnu og tekið undir það að heilsusjónarmið skuli vera lykilstef í allri stefnumótunarvinnu stjórnvalda. Þó þurfi að sýna það í verki þannig að heilsan njóti forgangs ef upp koma tillögur eða stefnur sem skarast á við heilsu. Þá er bent á mikilvægi þess að bregðast við ógnum nýrra vágesta, svo sem reyklauss tóbaks, rafsigaretta og nikótínþúða. Bent er á að nikótínþúðar hafa ekki markaðsleyfi sem lyf og engin lög eða reglur nái utan um þessa vöru í dag. Krabbameinsfélagið gerir athugasemd við notkun orðalagsins „skaðleg notkun áfengis“ og bent á að áfengi er áhættuþáttur gagnvart krabbameinum og fullyrða að rannsóknir hafa sýnt að ekkert magn áfengis er skaðlaust hvað varðar aukna áhættu á krabbameinum. Í tillögunni er valið að nota sama orðalag og Alþjóðaheilbrigðismálastofnun og Evrópusambandið gera, t.d. í nýútgefni krabbameinsáætlun Evrópusambandsins (Europe's Beating Cancer Plan), þ.e. að „skaðleg notkun áfengis“ (e. harmful use of alcohol) sé áhættuþáttur þegar kemur að heilbrigði. Vegna umsagnar Krabbameinsfélagsins og jafnframt umsagnar Barnaheilla er talið rétt að rýmka skilgreiningu tillögunnar á lýðheilsu í inngangi hennar.

Í umsögn frá Lyfjafræðingafélagi Íslands kom fram ánægja með þingályktunartillöguna í heild sinni en félagið telur vanta áherslu á gæði og öryggi í lyfjamálum, sem einn þáttur í lýðheilsu, með tilvísun í 3. mgr. 1. gr. lyfjalaga, nr. 100/2020, auk þess sem bent er á mikilvægi aðkomu lyfjafræðinga hvað varðar fræðslu um forvarnir til almennings. Fallist er á með lyfjafræðingafélaginu að þessi sjónarmið eru mikilvæg þegar kemur að lýðheilsu þjóðarinnar og er þekking lyfjafræðinga nauðsynleg í þessu ljósi. Hins vegar er ekki talið haldbært að nefna tiltekna heilbrigðisstéttir umfram aðrar í tillögunni sjálfri. Í þessu ljósi er t.d. vísað til þess að í 2. tölul. 2. kafla tillögunnar er sérstaklega tekið fram að heilsuefning og forvarnir verði hluti af heilbrigðisþjónustu á öllum stigum þjónustunnar. Þó er rétt að benda á þær breytingar sem reifaðar eru hér að neðan vegna þessarar umsagnar og umsagnar Heilbrigðisvísindasviðs Háskóla Íslands.

Í umsögn Æskunnar er ánægju lýst með mótun á nýrri stefnu þar sem í forgrunni eru heilsuefning og forvarnir. Hreyfingin tiltekur mikilvægi þess að tryggja að lagaumhverfið haldi vel utan um samfélagið og þær forvarnir sem lagt er af stað með og hafa þurfi til hliðsjónar heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, barnasáttmálann og þau gildi sem samfélagið stendur fyrir. Tekið er undir þessi sjónarmið Æskunnar og rétt að benda á að í 2. tölul. 2. kafla tillögunnar er sérstaklega tekið fram að löggjöf sem fjalli um lýðheilsu eigi að vera skýr og kveða afdráttarlaust á um hlutverk þeirra sem sinna lýðheilstarfi, svo sem heilbrigðisstofnanir og sveitarfélög. Við mótun nýrrar löggjafar verður jafnframt að líta til t.d. heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og talið er að þessi tillaga sé í samræmi við sjónarmið þeirrar markmiða.

Í umsögn Barnaheilla er lögð áhersla á mikilvægi þess að víðtæk og öflug fræðsla um heilbrigði og vellíðan sé viðhöfð í námi barna frá upphafi leikskólagöngu og að tryggja þurfi að foreldrar séu upplýstir um mikilvægi þess að stuðla að heilbrigðum lífsháttum barna sinna. Barnaheill tiltekur einnig að stuðningur sé nauðsynlegur fyrir þá sem ekki hafa forsendur til að tileinka sér heilsulæsi eða færni til að bera ábyrgð á eigin heilsu. Einnig þarf að tryggja meira frumkvæði að veitingu þjónustu frá þjónustuveitenda svo ljóst sé hvaða þjónusta er í

boði. Fallist er á þessi sjónarmið Barnaheilla og í samhengi við umsögn embættis landlæknis er lagður til nýr málslíður við 2. tölul. 3. kafla þar sem meðal annars kemur fram að mikilvægt sé að ryðja úr vegi kerfisbundnum hindrunum sem hamla tækifærum til að lifa heilbrigðu lífi.

Í umsögn frá Öryrkjabandalagi Íslands er tekið undir þá áherslu að tvinna heilbrigðissjónarmið inn í alla stefnumótun. Tekið er undir mikilvægi fræðslu til almennings og að stofnanir uppfylli upplýsinga- og leiðbeiningaskyldu sína. Tryggja þurfi jöfnuð og betri samfellu í þjónustu. Þá leggur bandalagið til að stjórnvöld framkvæmi kostnaðar- og ábatagreiningu sem beri saman mismunandi sviðsmyndir út frá aðgengi að heilbrigðisþjónustu þar á meðal sálfræðiþjónustu og sjúkraþjálfun, þar sem metið yrði hvernig hver króna sem lögð er í greiðsluþátttökukerfin skilar sér aftur í virkni einstaklinga og í ríkissjóð á tilteknu tímabili. Að mati bandalagsins skilar slík fjárfesting sér ekki aðeins til baka í betra heilsufari og virkni þjóðarinnar heldur einnig í aukinni skilvirkni í heilbrigðiskerfinu og ríkulegri ávöxtun í ríkissjóð. Tekið er undir þessar hugmyndir bandalagsins og bent á að í tillögunni segi að lýðheilsustarf skuli meta með því að mæla gæði, öryggi, árangur, aðgengi og kostnað sem og kostnaðarhagkvæmni.

Í umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga er lýst ánægju með að stefnt sé að gerð lýðheilsustefnu til 2030. Sambandið leggur áherslu á að viðtækt samráð sé haft við hagaðila. Sambandið nefnir sérstaklega í þessu ljósi að samráð við sambandið fari fram við gerð áætlana um aðgerðir til fimm ára í senn. Taka má undir þetta. Mikilvægt er að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga þegar kemur að aðgerðaáætlun til fimm ára í senn, sbr. 8. kafla tillögunnar. Vegna umsagnarinnar er jafnframt lagt til að þetta sé skýrt frekar í 8. kafla. Í tilefni umsagnarinnar er jafnframt rétt að taka fram að ráðuneytið hefur haft náið samráð við embætti landlæknis við gerð þessarar tillögu og sendi hana sérstaklega til umsagnar til Samband íslenskra sveitarfélaga með tilkynningu.

Í umsögn frá embætti landlæknis er lögð áhersla á að í þingsályktunartillögu um lýðheilsustefnu til ársins 2030 sé tilgreind skýr tenging við fyrirliggjandi heilbrigðisstefnu til ársins 2030 og lýðheilsustefnu til ársins 2030 frá árinu 2016, og leggur embættið til að þetta komi fram í yfirskrift tillögunnar. Í samræmi við þessa athugasemd er rétt að benda á umfangllun um samspil þessara stefna í 1. kafla greinargerðarinnar. Ekki er talið nauðsynlegt að breyta texta tillögunnar sem slíkrar þar sem líta skal til greinargerðarinnar við túlkun hennar.

Þá leggur embættið áherslu á að lýðheilsustefna þurfi að endurspeglar að aðgerðir innan heilbrigðisþjónustu einar og sér duga ekki til að efla lýðheilsu heldur þurfa öll svið hins opinbera að koma þar að og bera sameiginlega ábyrgð á því að skapa heilsusamlegt umhverfi. Lýðheilsusjónarmið þurfi að vera í forgrunni í allri stefnumótun hins opinbera. Embætti landlæknis telur einnig að hnykkja þurfi enn frekar á ábyrgð stjórnvalda og annarra lykilaðila í samfélaginu á því að skapa aðstæður sem stuðla að heilbrigði og vellíðan allra og nefna þarf í því samhengi fleiri aðila til leiks en heilbrigðisstarfsfólk því lýðheilsustarf teygir sig til allra helstu aðila samfélagsins, svo sem stjórnvöld sveitarfélaga, skóla, frístundastarfs, félagsþjónustu o.fl. Tekið er undir þessi sjónarmið embættis landlæknis og vísast til 1. kafla tillögunnar þar sem sérstaklega er fjallað um að stjórnvöld hafi lýðheilsu að leiðarljósi við alla áætlanagerð og stefnumótun, löggjöf sem fjallar um lýðheilsu verði skýr og kveði afdráttarlaust á um hlutverk þeirra sem sinna lýðheilsustarfi. Þá segir jafnframt að hlutverk og ábyrgð stjórnvalda sem sinna lýðheilsustarfi verði vel skilgreind. Í aðgerðaáætlunum í samræmi við 8. kafla tillögunnar þurfi að taka mið af þessum sjónarmiðum.

Þá mælir embætti landlæknis jafnframt með því að tala fremur um að auka möguleika fólk á að hlúa að eigin heilsu, auka meðvitund almennings um gagnreyndar leiðir til að efla eigin

heilsu fremur en að vísa eingöngu í ábyrgð á eigin heilsu. Tekið er undir þetta sjónarmið og lögð til breyting á 1. tölul. 4. kafla tillögunnar í þessu ljósi.

Í umsögn Heilbrigðisvísindasviðs Háskóla Íslands er rakið að langvinnir sjúkdómar séu ein helsta ógn við heilsu fólks og samkvæmt upplýsingum frá WHO má rekja rúmlega 70% dauðsfalla í heiminum til lífsstílsjúkdóma. Hins vegar tekur heilbrigðisvísindasvið fram að þetta hlutfall sé mun hærra hér á Íslandi eða um 90%. Þá nefnir heilbrigðisvísindasvið að tillagan fjalli ekki nægilega um lýðheilsu utan heilbrigðiskerfisins og tekur sem dæmi fyrsta markmiðið heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um að koma í veg fyrir fátækt. Vegna þessara sjónarmiða er bent á breytingu á 2. tölul. 3. kafla tillögunnar vegna umsagnar Barnaheilla og embættis landlæknis.

Þá gerir heilbrigðisvísindasvið athugasemd við umfjöllun í 3. kafla greinargerðarinnar þar sem tekið er fram að tillagan ein og sér muni ekki leiða til aukins kostnaðar. Um er að ræða sambærilegt orðalag og kom fram í greinargerð með heilbrigðisstefnu til ársins 2030 sem varð að þingsályktun nr. 29/149. Hér verður að líta til þess að tillagan ein og sér leiðir ekki til kostnaðar. Hins vegar verður að fara fram kostnaðarmat á aðgerðum vegna hennar. Þá er sérstaklega tekið fram í 7. kafla að ráðherra skuli skipa starfshóp sem skrifar drög að frumvarpi til heildarlaga um lýðheilsu og forvarnir. Slíkt frumvarp þarf að kostnaðarmeta sérstaklega.

Í umsögninni er jafnframt gerð athugasemd um að ekki sé kveðið nægilega fast að orði í greinargerð um aðkomu fleiri heilbrigðisstétta innan heilsugæslu í þágu lýðheilsustarfs. Fallist er á þessa athugasemd og gerð var breyting á orðalagi greinargerðar í kafla 3.3.

Þá er í umsögninni sérstaklega fjallað um lyfjafræði og lyfjamál, næringu og mataræði og sjúkrahjálfun. Vegna umsagnarinnar voru gerðar viðeigandi breytingar á köflum 3.3. og 3.6 í greinargerð að því er varðar lyfjamál. Rétt er að taka fram vegna athugasemda um næringu og mataræði að 2. tölul. 7. kafla er ætlað að taka til gagnasöfnunar um lýðheilsu þjóðarinnar og gengið er út frá því að innan slíkrar gagnasöfnunar falli upplýsingar um mataræði og næringu. Í umsögninni er jafnframt lagt til að fjallað sé frekar um næringu í greinargerð með kafla 3.6. og fallist er á þá tillögu. Þá er tekið undir þau sjónarmið sem velt er upp er varðar aðkomu og hlutverk ýmissa heilbrigðisstétta og vísað til umfjöllunar í kafla 3.3. í greinargerð og það hlutverk sem heilsugæslu er falið þegar kemur að eflingu lýðheilsu þjóðarinnar.

3. Meginefni tillögunnar.

Tillögunni er efnislega skipt upp í sjö kafla sem fjalla um meginviðfangsefni hennar. Er kaflaskipting tillögunnar sú sama og finna má í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 en talið er mikilvægt að nálgast viðfangsefnið á sama hátt og gert er í heilbrigðisstefnu til að tryggja samfellu í stefnumörkun stjórnvalda á þessu sviði. Í áttunda og síðasta kaflanum er fjallað um stefnuna í framkvæmd.

3.1. Forysta til árangurs.

Samkvæmt Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni felur lýðheilsustefna í sér markvissar aðgerðir hins opinbera og annarra sem miða að því að bæta heilsu, líðan og lífsgæði þjóða og þjóðfélagshópa Mikilvægt er að yfirvöld ryðji veginn fyrir einstaklinga svo að þeim sé gert auðveldara að taka ábyrgð á eigin heilsu. Skapa þarf umhverfi og aðstæður sem stuðla að heilbrigðum lifnaðarháttum, heilsu og vellíðan allra íbúa með sjálfbærni, jöfnuð og þátttöku allra að leiðarljósi. Virkja þarf þátttöku samfélagsins í heild, þ.m.t. hagsmunaaðila af öllum sviðum samfélagsins. Það hefur m.a. tekist vel í tengslum við starf við heilsueflandi samfélög, skóla og vinnustaði. Til þess að ná sem umfangsmestum árangri í lýðheilsu er mikilvægt að

tekið sé tillit til lýðheilsusjónarmiða við alla áætlanagerð og stefnumótun stjórnvalda. Sérstaklega brýnt er að tryggja að lýðheilsusjónarmið séu höfð til grundvallar við stefnumótun og áætlanagerð í heilbrigðismálum, félagsmálum, menntamálum, skipulags- og samgöngumálum, umhverfismálum, málum sem tengjast nýsköpun og vísindarannsóknum og skatta- og efnahagsmálum. Þá þarf löggjöf að vera skýr og kveða afdráttarlaust á um hlutverk heilbrigðisstofnana, sveitafélaga og annarra sem sinna lýðheilsustarfi. Enn fremur þurfa markmið lýðheilsustarfs að vera öllum ljós og upplýsingar um árangur þess aðgengilegar almenningi. Þá er mikilvægt að tryggja fjármagn til vísindarannsókna á sviði lýðheilsu, bæði til að auka þekkingu á áhrifaþáttum heilbrigðis sem og til að meta árangur af lýðheilsustarfi.

Í þingsályktun um siðferðileg gildi og forgangsroðun í heilbrigðisþjónustu, nr. 38/150, sem samþykkt var á Alþingi vorið 2020 kemur fram að við mat á þörf fyrir þjónustu skuli horft til þarfa notandans en einnig til þarfa samfélagsins í heild, þ.m.t. vegna heilsueflingar og aukins aðgengis að upplýsingum og öðru sem styður fólk til að huga betur að heilsunni. Þar af leiðandi verði jafnframt lögð áhersla á heilsulæsi og forvarnir. Þá segir í greinargerð með ályktuninni að sem liður í því að veita hagkvæma og skilvirka heilbrigðisþjónustu sé áriðandi að nýta gagnreynda heilsueflingu sem er til þess fallin að efla lýðheilsu og draga úr þörf notenda fyrir frekari heilbrigðisþjónustu. Mikilvægt sé að auka heilsueflingu í samfélaginu, meðal annars til að koma í veg fyrir lífsstílsjúkdóma sem leggja aukna byrði á heilbrigðiskerfið.

Nýta þarf umfangsmiklar fyrirliggjandi upplýsingar um heilsu þjóðarinnar en slíkar upplýsinga bjóða upp á mikla möguleika til vísindarannsókna til hagsbóta fyrir lýðheilsu þjóðarinnar sem og færni og menntun heilbrigðisstétta. Þannig er mikilvægt að efla vísindarannsóknir á sviði lýðheilsu á Íslandi.

3.2. Rétt þjónusta á réttum stað.

Þjónusta heilsugæslunnar er skilgreind sem fyrsta stigs þjónusta, sem fólk leitar fyrst með sín vandamál ef ekki um bráð veikindi er að ræða, og þar er áhersla lögð á heilsueflingu og forvarnarstarf, svo sem með því að veita heilbrigðisupplýsingar og styðja fólk til þess að temja sér heilbrigðan lífsstíl. Efling heilsugæslunnar sem fyrsta viðkomustaðar í heilbrigðiskerfinu er mikilvægur þáttur í eflingu heilbrigðiskerfisins í heild. Með sterkari heilsugæslu, sem er burðarstólpi í markvissri heilsueflingu og forvarnarstarfi á landsvísu, og skýrari verkaskiptingu innan heilbrigðiskerfisins stuðlum við að því að Landspítali þjóni sínu meginmarkmiði enn betur sem er að sinna veikasta fólkinu og þeim sem lenda í alvarlegum slysum og heilsubresti. Þannig stígum við mikilvæg skref í áttina að betra heilbrigðiskerfi fyrir alla landsmenn. Allir landsmenn þurfa jafnframt að hafa aðgang að skýrum upplýsingum um hvernig og hvert skuli leita þegar kemur að slíkri þjónustu. Þá verður heilsuefling og forvarnir að vera hluti af allri heilbrigðisþjónustu.

Embætti landlæknis hefur af miklum krafti staðið að heilsueflingu um allt land með öflugum ráðgjafarstarfi og stuðningi við skóla og sveitafélög. Mikilvægt er að þetta starfi verði eflt enn frekar og fái dyggan stuðning stjórnvalda og að heilbrigðisþjónustan, sérstaklega heilsugæslan, taki virkan þátt í þessu starfi.

Í heilbrigðisstefnu kemur fram að breytingar í skipulagi heilbrigðisþjónustu samtímans endurspegli jafnan þarfir og tæknilegar lausnir gærdagsins. Breytingar hafi meðal annars falist í því að sameina þjónustuþætti, setja á fót svokölluð þekkingarsetur og loka einingum sem ekki standast kröfur um gæði, öryggi og skilvirkni. Að baki býr vitneskja um að mannaúður og annar auður sem heilbrigðiskerfið byggist á sé takmarkaður og því betra að þjappa saman færni, kunnáttu og þekkingu frekar en að dreifa kröftunum um of. Í þessu samhengi er vert að

skoða hvort setja eigi á stofn þekkingarsetur um lýðheilsu og forvarnir innan heilsugæslunnar. Hins vegar gæti verið rétt að líta til hlutverks Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu að því er þetta varðar og auka samstarf hennar við embætti landlæknis og aðra hagaðila, svo sem sveitarfélög. Huga þarf að aðgengi viðkvæmra hópa að þjónustunni. Fólk sem býr við andlega og líkamlega fötlun, alvarlega geðsjúkdóma, fíknisjúkdóma eða örorku af öðrum toga getur átt erfitt með að nýta sér þá þjónustu sem er í boði. Grípa þarf til sérstakra aðgerða til að tryggja aðgengi þessara hópa að heilsueflandi þjónustu. Í þessu samhengi er mikilvægt að nýta nýjungar í tækni sem auðvelda aðgengi að þjónustu, t.d. með fjarheilbrigðisþjónustu.

Þá er talið mikilvægt að leggja til að efla skuli rafræna upplýsingamiðlun til landsmanna um heilsueflingu og forvarnir, svo sem í gegnum Heilsuveru.

Einnig er mikilvægt að ryðja úr vegi kerfisbundnum hindrunum sem hamla tækifærum til að lifa heilbrigðu lífi, búa við heilsusamlegar aðstæður og taka virkan þátt í samfélaginu.

3.3. Fólkið í forgrunni.

Fólk í forgrunni felur meðal annars í sér að innleiða einstaklingsmiðaða nálgun í heilbrigðisþjónustuna og lýðheilsustarf þar sem fókusinn er á þarfir einstaklingsins, fjölskyldna eða samfélaga/hópa fólks í tengslum við umhverfi þeirra um leið og viðkomandi er hvattur til að taka ábyrgð á þáttum sem geta aukið heilbrigði og vellíðan, fremur en að vera óvirkur viðtakandi þjónustu.

Með fólkið í forgrunni á einnig við um veitendur heilbrigðisþjónustunnar. Það er mikilvægt að hlúa vel að mönnun og aðbúnaði, byggja upp þverfaglegt samstarf og teymisvinnu til að tryggja samfellu í þjónustu og styðja þarf vel að framþróun fagþekkingar til að unnt sé veita bestu mögulegu þjónustu á hverjum tíma. Þannig þarf samstarf og teymisvinna að vera milli stofnana og þverfagleg nálgun einkenni vinnubrögð með það fyrir augum að tryggja aðgengi, gæði og samfellu í lýðheilsustarfi.

Þjónusta heilsugæslunnar er skilgreind sem fyrsta stigs þjónusta sem fólk leitar fyrst með sín vandamál ef ekki um bráð veikindi er að ræða. Þar er áhersla lögð á heilsueflingu og forvarnarstarf, svo sem með því að veita heilbrigðisupplýsingar og styðja fólk til þess að temja sér heilbrigðan lífsstíl.

Vinna að umbótum í lýðheilsu þjóðarinnar krefst þess að vel sé hugað að þeim mannaúði sem kemur að eflingu þjónustu í þágu lýðheilsu þjóðarinnar. Heilbrigðisþjónusta nútímans er flókin og krefst mikils mannafla og sérþekkingar á mörgum sviðum. Þjónusta í þágu lýðheilsu og forvarna er ekki undanskilin þessu og mikilvægt að slík þjónusta byggist á þekkingu margra fagstétta sem vinna saman að settu markmiði. Í þessu samhengi þarf að auka þátttöku ýmissa stétta innan heilsugæslunnar í þágu lýðheilsustarfs, t.d. með aukinni aðkomu næringarfræðinga, sjúkrahjálfara, sálfræðinga, lyfjafræðinga og fleiri stétta, m.t.t. þverfaglegar nálgunar.

3.4. Virkir notendur.

Mikilvægur liður í heilbrigðisþjónustu er að veita almenningi upplýsingar sem gera fólki mögulegt að skilja hvaða þættir hafa áhrif á heilsu og vellíðan og hvernig auka megi líkur á því að halda góðri heilsu. Þá er gríðarlega mikilvægt að stjórnvöld meti þarfir þjóðarinnar og áskoranir á sviði lýðheilsu og forvarna á hverjum tíma til þess að hægt sé að taka rökstuddar ákvarðanir um aðgerðir í þágu lýðheilsu þjóðarinnar.

Heilsulæsi felst í getu og framgöngu einstaklingsins til að nálgast, skilja og hagnýta sér upplýsingar til að stuðla að heilbrigði. Ábyrgð einstaklingsins felst í frumkvæði til að afla sér og meðtaka upplýsingar um hvað hefur góð áhrif á líkamlega, andlega og félagslega heilsu, þ.e. að hagnýta sér upplýsingar um heilbrigðan lífsstíl og aðstæður. Hægt er að auka heilsulæsi

fólks og möguleika þess til að axla ábyrgð á eigin heilsu með markvissu starfi þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu. Þetta þarf að gera í náinni samvinnu við notendur heilbrigðisþjónustunnar og mikilvægt er að taka tillit til ólíkra þarfa mismunandi hópa. Þar geta skipt máli þættir eins og aldur, búseta, andleg og líkamleg fötlun, menningarlegur bakgrunnur, væntingar og ýmsar aðrar aðstæður. Ábyrgð heilbrigðiskerfisins kristallast í markvissu og öfluglu starfi í heilsuefningu og forvörnum og ábyrgð samfélagsins í heild felst meðal annars í að styðja við heilsuhegðun einstaklinga með ýmsu móti.

Til að stuðla að virkri og ábyrgri þátttöku almennings í lýðheilsustarfi þarf að tryggja góðan aðgang að upplýsingum og þekkingu, svo sem á heilsugæslustöðum og um rafræna notendagátt eins og Heilsuveru, til að almenningur geti tekið upplýstar ákvarðanir um heilsuefningu og forvarnir. Notkun upplýsingatækni og stafrænna lausna í heilbrigðisþjónustunni fer vaxandi og mun halda áfram að aukast á komandi árum. Þetta á jafnt við um veitendur og notendur þjónustunnar.

Mikilvægt er að allir landsmenn hafi aðgang að hagnýtum og gangreyndum heilbrigðisupplýsingum sem auðveldi þeim að tileinka sér heilbrigðan lífsstíl og góða heilsu.

3.5. Skilvirk þjónustukaup.

Mikilvægt er að stuðla að hagkvæmum og markvissum lýðheilsuverkefnum í samræmi við stefnu stjórnvalda og þarfir notenda. Í þingsályktun um heilbrigðisstefnu til ársins 2030 segir að Sjúkratryggingar Íslands annist alla samningagerð um kaup á heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ríkisins, hvort sem um er að ræða þjónustu opinberra aðila eða einkaaðila. Í því ljósi er talið mikilvægt að nefna hlutverk Sjúkratrygginga Íslands í þessum kafla tillögunnar. Þannig er talið nauðsynlegt að auka fjármagn til lýðheilsustarfs á Íslandi, bæði með kaupum Sjúkratrygginga Íslands á heilbrigðisþjónustu í forvarnaskyni en einnig með fjárveitingum, svo sem úr lýðheilsusjóði. Þá er sjálfbærni sérstaklega nefnd í þessum kafla tillögunnar þar sem talið er mikilvægt að efla það starf sem fer fram á hverjum stað í landinu og byggja á því sem þegar er til staðar. Með þessu er t.d. átt við að rétt sé að þjálfa og auka þekkingu fólks í byggðum landsins í stað þess sérfræðingur komi og veiti þjónustu og fari eftir tiltekinn tíma án þess að skilja færni og þekkingu á lýðheilsustarfi eftir á staðnum.

Nýsköpun er mikilvæg til að efla lýðheilsustarf og þannig heilsu þjóðarinnar. Lagt er til að stjórnvöld styrki nýsköpun á sviðinu með markvissum hætti. Í þessu ljósi væri jafnframt hægt að horfa til lýðheilsusjóðs og hvort ekki sé eðlilegt að veita auknu fé í lýðheilsusjóð.

Við kaup á þjónustu verði ávallt gerðar kröfur um gæði þjónustunnar með hliðsjón af tilætluðum árangri, góðu aðgengi og öryggi almennings.

Miklu skiptir að fjármögnun heilbrigðisþjónustunnar af hálfu hins opinbera byggist á skýrri sýn sem tryggir að fjármunum sé varið til þeirrar þjónustu sem mest þörf er fyrir á hverjum tíma og í samræmi við skynsamlega forgangsröðun. Á heilbrigðisþingi haustið 2019, sem fjallaði um siðferðileg gildi og forgangsröðun, kom fram skýrt ákall um aukna áherslu á fjárveitingar til forvarnaverkefna til að koma í veg fyrir kostnaðarsöm veikindi einstaklinga með sem hagkvæmustum hætti. Þá var lögð áhersla á að of litlum fjármunum væri varið til heilsuefningar og forvarna sem væri í raun kostnaðarhagkvæmasta leiðin innan heilbrigðisþjónustunnar. Í stað þess væri ítrekað unnið við það að slökkva elda innan kerfisins í stað þess að byrgja brunninn.

Hingað til hafa Sjúkratryggingar Íslands fyrst og fremst gegnt hlutverki við kaup á heilbrigðisþjónustu sem fellur undir annars og þriðja stigs heilbrigðisþjónustu samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu en þó sinnt kaupum á heilbrigðisþjónustu á fyrsta stigi fyrst og fremst er varðar hjúkrunar- og dvalarými stofnana og dagdvöl. Mikilvægt er þannig að

Sjúkratryggingar Íslands komi meira að kaupum á heilbrigðisþjónustu sem er fyrirbyggjandi og kostnaðarhagkvæm og sem hafi það að markmiði að koma í veg fyrir veikindi einstaklinga síðar meir, þ.e. komi meira að kaupum á heilbrigðisþjónustu sem hefur heilsuefningu og forvarnir að leiðarljósi.

Síðasti liður kaflans fjallar sérstaklega um söfnun gagna. Grunnurinn að markvissu lýðheilsustarfi er að til staðar séu gögn, meðal annars um lífnaðarhætti, heilsu og líðan á öllum æviskeiðum ásamt upplýsingum um framboð, aðgengi og gæði umhverfis, félagslegra og efnahagslegra aðstæðna, þ.m.t. ýmiss konar þjónustu, sem hafa áhrif ásamt upplýsingum um einstaklingsbundna þætti, svo sem þekkingu, viðhorf og trú á eigin getu. Gögnum sem þessum má safna með ýmsum hætti, meðal annars með framkvæmd kannana á landsvísi. Ísland er fámenn þjóð og því sérstaklega mikilvægt að þeim gögnum sem er safnað, ekki síst fyrir opinbert fé, nýtist sem best í starfi ríkis og sveitarfélaga. Til dæmis er fámenni takmarkandi þáttur í úrtakskönnunum á meðal fullorðinna í stórum hluta sveitarfélaga og einnig kann að vera æskilegt að stilla í hóf fjölda kannana á meðal barna og ungmenna í skólum. Við stefnumótun og áætlanagerð er alla jafna best að vinna með eins ný gögn og hægt er og því skiptir miklu máli að stjórnvöld hafi greiðan aðgang að nauðsynlegum gögnum að uppfylltum viðeigandi kröfum.

3.6. Gæði í fyrirrími.

Meginþættir gæða í heilbrigðisþjónustu eru eftirfarandi: öryggi, rétt tímasetning, skilvirk og árangursrík þjónusta, jafnræði og notendamiðuð þjónusta.

Embætti landlæknis hefur lögum samkvæmt það hlutverk að efla gæði og öryggi í allri heilbrigðisþjónustu og hafa eftirlit með henni. Gæði og öryggi eru nátengd hugtök og samofin þar sem öryggi þjónustunnar hefur mikil áhrif á gæði hennar. Til þess að sinna þessu hlutverki gefur embættið meðal annars út tilmæli, viðmið, fyrirmæli og leiðbeiningar, fylgist með því að faglegar kröfur hvarvetna í heilbrigðisþjónustunni séu uppfylltar og hefur eftirlit með heilbrigðisstofnunum og heilbrigðisstarfsfólki. Í þessu skyni velur embættið einnig tiltekna gæðavísu sem sýna gæði og öryggi á mælanlegan hátt.

Mikilvægt er að embætti landlæknis hafi aðgang að öllum þeim gögnum sem talin eru nauðsynleg. Þetta er forsenda ákvarðanatöku og framþróunar í lýðheilsustarfi á Íslandi. Þá er talið rétt að leggja til að Ísland verði í forystu í að birta niðurstöður um tilætlaðan árangur í lýðheilsustarfi öllum þjóðum til hagsbóta. Í þessu ljósi er jafnframt rétt að líta inn á við og horfa til þess að gögn um árangur í lýðheilsustarfi verði samanburðarhæf milli landsvæða á Íslandi.

Þegar litið er til árangurs í heilbrigðisþjónustu hér á landi á alþjóðavísu eru oft tekin dæmi um heilsuefningu og forvarnarverkefni. Ungbarna- og mæðradauði hér á landi er með því lægsta sem þekkist í heiminum. Árangur almennra bólusetninga hefur verið góður og hafa bólusetningar nánast útrýmt þeim sjúkdómum sem bóluset er gegn og komið í veg fyrir fjölda dauðsfalla og aðrar alvarlegar afleiðingar. Einnig hefur árangur í skimun og meðferð ýmissa krabbameina verið góður. Þá hefur árangur í tóbaks-, áfengis- og vímuefnavörnum verið eftirtektarverður á heimsmælikvarða. Hins vegar liggja fyrir miklar áskoranir á sviði lýðheilsamála. Eins og fram hefur komið er yfirþyngd og offita Íslendinga áhyggjuefni, of lítill svefn í ýmsum aldursflokkum sem og andleg heilsa og óviðeigandi lyfjameðferð. Hluti þjóðarinnar fær ekki nægilegt magn næringarefna og býr því við ófullnægjandi mataræði. Til dæmis er grænmetisneysla langt undir því sem ráðlagt er. Fylgjast þarf með mataræði og næringarefnabúskap þjóðarinnar og þá sérstaklega meðal barna, unglunga og aldraðra. Nýta þarf þá mikilvægu reynslu sem unnist hefur á öðrum sviðum við að efla forvarnir á þessum

sviðum til árangurs. Í því samhengi gegnir embætti landlæknis lykilhlutverki sem sú stofnun sem leiðir heilsueflingarvinnu stjórnvalda.

3.7. Hugsað til framtíðar.

Í kaflanum eru settar fram tillögur í þeim tilgangi að tryggja áframhaldandi þróun í lýðheilsu þjóðarinnar.

Lagt er til að heilbrigðisráðherra skipi starfshóp sem skrifi drög að frumvarpi til heildarlaga um lýðheilsu með það að leiðarljósi að vernda og bæta heilbrigði þjóðarinnar. Slíkt frumvarp er talið mikilvægt til að skapa lagaramma sem styður við uppbyggingu á öfluglu lýðheilsustarfi á landinu. Sem dæmi gæti slíkt frumvarp skapað grundvöll fyrir skipulag, stjórnsýslu og fjármögnun á lýðheilsustarfi, sett mörk/ramma til verndar almenningi gegn áhættuþáttum heilbrigðis, skapað stefnu varðandi faglegar kröfur og gæði í lýðheilsustörfum og stjórnað söfnun, aðgangi og notkun lýðheilsuupplýsinga. Við vinnu við slíkt lagafrumvarp þyrfti meðal annars að taka tillit til laga um landlæknis og lýðheilsu, nr. 41/2007. Í slíkri vinnu verður jafnframt að horfa til sambærilegrar lagasetningar í þeim löndum sem við almennt berum okkur saman við.

Með lýðheilsu er átt við aðgerðir hins opinbera og annarra sem miða að því að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður einstaklinga, þjóðfélagshópa og þjóðarinnar í heild með heilsueflingu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu.

Heilsuefling miðar að því að hafa áhrif á lifnaðarhætti fólks og gera því kleift að lifa heilsusamlegu lífi við heilnæmar aðstæður. Með heilsueflingu er leitast við að efla heilbrigði með því að skapa fólki félagslegar, menningarlegar og efnahagslegar aðstæður og umhverfi sem gera einstaklingum og samfélaginu kleift að auka hreysti og efla vitund og vilja til að viðhalda heilbrigði. Því er ljóst að heilsuefling krefst samvinnu og samræmdra, þverfaglegra aðgerða á samfélagslegum grunni og nær til þátta utan hefðbundinnar heilbrigðisþjónustu. Þá er jafnframt talið mikilvægt í þessu ljósi að leggja til að efnahagslegir hvatar verði nýttir til eflingar lýðheilsu á Íslandi.

Í stjórnarsáttamála núverandi ríkisstjórnar kemur fram að skoða skuli beitingu efnahagslegra hvata til að efla lýðheilsu. Þann 15. janúar 2019 fól heilbrigðisráðherra embætti landlæknis að gera aðgerðaáætlun til að draga úr sykurneyslu landsmanna. Embætti landlæknis skilaði í kjölfarið aðgerðaáætlun í 14 liðum til heilbrigðisráðherra sem var í framhaldi kynnt ríkisstjórn á fundi hennar í maí árið 2019.

Í aðgerðaáætlun embættis landlæknis eru meðal annars nefndar eftirfarandi tillögur: hærri álögur á óhollustu og lægri álögur á hollustu, landskönnun á matarræði og regluleg vöktun áhrifaþátta heilbrigðis, hollara matarframboð í íþróttamannvirkjum og aukin heilbrigðisfræðsla á öllum skólastigum.

Þann 2. mars 2020 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp sem hafði það verkefni að skila heilbrigðisráðherra útfærslum á innleiðingu aðgerða úr aðgerðaáætlun embættis landlæknis. Meginniðurstöður starfshópsins um tillögu embættis landlæknis um hærri álögur á óhollustu og lægri álögur á hollustu voru að sterk vísindaleg rök væru fyrir því að nota efnahagslega hvata til eflingar lýðheilsu, bæði hækkaðar álögur á óhollustu og lækkaðar álögur á hollustu. Neysla á sykurríkum matvælum væri meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Sama gildir um algengi offitu sem hefur sterk orsakatengsl við sykrud matvæli, sér í lagi sykraða drykki.

Í niðurstöðum starfshópsins kom fram að frumniðurstöður úr landskönnun á matarræði landsmanna fyrir árin 2019–2020 og aldurshópin 18–50 ára sýni að framlag sykraðra gos- og svaladrykkja, íþrótt- og orkudrykkja til sykurneyslu (viðbættur sykur) er 35%.

Framlag sælgætis til sykurneyslu 18–50 ára á sama tímabili væri 19% og framlag úr kexi, kökum og sætabrauði 16%. Samanlagt framlag þessara þriggja flokka til sykurneyslunnar er því um 70% fyrir þennan aldursþóp. Í niðurstöðum starfshópsins segir jafnframt að eins og fram hafi komið í aðgerðaáætlun embættis landlæknis frá maí 2019 séu álögur á sykrud matvæli talin sú aðgerð sem beri hvað mestan árangur til að draga úr sykurneyslu.

Þá lagði starfshópurinn til að sett verði í forgang að hækka álögur á gos- og svaladrykki, íþrótt- og orkudrykki og vatnsdrykki sem innihalda sítrónusýru (E330), óháð því hvort drykkirnir innihalda sykur eða sætuefni, þannig að verð drykkjanna hækki að minnsta kosti um 20%. Samkvæmt niðurstöðum starfshópsins liggur fyrir að sykurlausir gosdrykkir viðhalda löngun í sætt bragð og kalla því á neyslu annarra sätinda. Þá innihalda þeir sýrur líkt og sykraðir drykkir sem hafa glerungseyðandi áhrif.

Mikilvægt er að taka fram að starfshópurinn leggur ekki til álögur á hollari valkosti eins og sóðavatn sem inniheldur ekki sítrónusýru. Þá mælti starfshópurinn með því að einnig verði hækkaðar álögur á sælgæti, orku- og próteinstykki, kex, kökur og sætabrauð en þessar vörur leggja samanlagt um 35% til sykurneyslunnar samkvæmt niðurstöðum starfshópsins.

Starfshópurinn tók fram að til greina kæmi að hækka álögur á þessar vörur í seinna skrefi á eftir hækkan á drykkjum sem nefndir eru að ofan. Starfshópurinn mælti jafnframt með því að verðhækkunin sem ná má fram með auknum álögum leiði til að minnsta kosti 20% hækkunar á þeim vörum sem falla undir áður nefnda flokka.

Samhliða hækkunum álögum á ofantalda vörflokkum mælti starfshópurinn með lækkunum álögum á grænmeti og ávexti en neysla ávaxta og grænmetis er langt undir ráðleggingum samkvæmt könnunum sem embætti landlæknis hefur lagt fyrir landsmenn.

Starfshópurinn lagði jafnframt til að vörugjöld verði lögð á gos- og svaladrykki, íþrótt- og orkudrykki og vatnsdrykki sem innihalda sítrónusýru, sælgæti, orku- og próteinstykki, kex, kökur og sætabrauð þannig að hækkunin nemi a.m.k. 20% í heildina. Meirihluti starfshópsins telur þó ekki haldbær rök fyrir því að skattleggja óhollar vörur líkt og gosdrykki í 11% þrepi virðisaukaskattskerfisins líkt og nú er gert heldur færi betur að færa þær undir hið almenna 24% þrep. Þar sem vörurnar eru skattlagðar í lægra þrepi virðisaukaskattskerfisins megi færa rök fyrir því að það auki aðgengi að óhollum vörum eins og gosdrykkjum.

Meirihluti starfshópsins lagði einnig til að afnema virðisaukaskatt (færa í 0% skattþrep) af grænmeti og ávöxtum en fordæmi um slíkt eru nú þegar til í lögum um virðisaukaskatt fyrir ýmsa starfsemi.

Minnihluti starfshópsins taldi ekki rétt að gerðar yrðu breytingar á virðisaukaskattskerfinu til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt líkt og meirihlutinn telur best. Í því sambandi bendir minnihlutinn á að virðisaukaskattskerfið sé eitt mikilvægasta tekjuöflunarkerfi ríkisins.

Það var mat minnihlutans að þær breytingar á virðisaukaskattskerfinu sem meirihlutinn leggur til leiði að öllum líkindum til aukins flækjustigs og ójafnræðis í kerfinu en markvisst hefur verið unnið að einfalda síðustu ár með breikkun skattstofna og fækkun undanþága með aukna skilvirkni að leiðarljósi. Ef ekki er unnt að auka aðgengi að hollustu með færslu ávaxta og grænmetis í 0% þrep virðisaukaskatts leggur starfshópurinn til að auka aðgengi leik- og grunnskólabarna að grænmeti og ávöxtum með hollustustyrkjum fyrir grænmetis- og ávaxtastundir í leik- og grunnskólum en dæmi eru um að dregið hafi verið úr framboði grænmetis og ávaxta í leik- og grunnskólum í sparnaðarskyni. Slíkt hefur mikil áhrif enda ættu t.d. leikskólabörn að fá allt að 70% af orku- og næringarefnum dagsins í leikskólanum, eftir lengd viðveru, að mati starfshópsins. Því er mikilvægt að fylgja eftir ráðleggingum um næringu barna.

Lýðheilsuvísindi miða að því að bæta heilsu samfélaga og samfélagshópa, fyrirbyggja sjúkdóma og auka lífsgæði fólks. Rannsóknir á áhrifum umhverfis, samfélags, áhrifaþátta heilsutengdrar hegðunar og atvinnuumhverfis eru mikilvægir þættir lýðheilsufræða. Til framþróunar á sviði lýðheilsu er því nauðsynlegt að styðja við rannsóknir á sviði lýðheilsuvísinda og nýsköpun.

4. Mat á áhrifum.

Þessi þingsályktunartillaga markar stefnumið í lýðheilsu til ársins 2030. Ekki er búist við því að tillagan ein og sér leiði til aukins kostnaðar. Vonir standa til að tillagan leiði af sér betri lýðheilsu á Íslandi en gera má ráð fyrir að einstakar aðgerðir geti leitt til tímabundins kostnaðar sem ætti að rúmast innan fjárheimilda ráðuneytisins.