

Svar

heilbrigðisráðherra við fyrirspurn Ástu R. Jóhannesdóttur um fé til forvarna.

1. Hve miklu fé hefur verið varið til forvarna í heilbrigðisráðuneytinu árlega sl. 5 ár?

Útgjöld til forvarna eru samofin öðrum útgjöldum heilbrigðisþjónustunnar þannig að erfitt getur verið að greina þau frá öðrum útgjöldum, sbr. víðtækt forvarnastarf sem fram fer á vegum heilsugæslunnar í landinu. Því liggja ekki fyrir sundurgreindar upplýsingar um hve háum fjárhæðum af árlegu ráðstöfunarfé ráðuneytisins er varið til forvarna.

Í þeirri samantekt sem hér fer á eftir er fjallað um fyrsta stigs forvarnir nánast eingöngu, þótt í sumum tilfellum kunni að vera um jaðartilfelli að ræða milli fyrsta og annars stigs.

Heilbrigðisráðherra leggur hins vegar mikla áherslu á að efla forvarnir á öllum stigum og mun ráðuneytið halda áfram vinnu við samantekt upplýsinga um þær og mótun aðgerða til að efla þær jafnt á fyrsta, öðru og þriðja stigi.

Í meðfylgjandi töflu er bæði að finna bein framlög á fjárlögum sem eru eingöngu ætluð til tiltekinna forvarnaverkefna og óbein útgjöld til forvarna, þar sem reynt er að einangra forvarnaútgjöld frá öðrum útgjöldum.

Í töflunni sést að á árinu 2008 er ætlunin að verja ríflega 850 millj. kr. til beinna forvarna af ýmsu tagi. Árið 2004 var tæplega 650 millj. kr. varið til svipaðra verka. Á þessu fimm ára tímabili hafa framlögin hækkað um tæpan þriðjung að nafnverði.

Stærstu verkefni eru samningur við Krabbameinsfélag Íslands um skimun fyrir brjóst- og leghálskrabbameini hjá konum, en samningurinn hljóðar upp á 310 millj. kr. greiðslu á árinu 2008 og um 300 millj. kr. framlag til Lýðheilsustöðvar og Forvarnasjóðs, en lítið er á Lýðheilsustöð sem miðstöð forvarna í landinu. Þá eru um 150 millj. kr. á forræði sóttvarnalækni og 34 millj. kr. er ný fjárveiting á fjárlögum 2008 sem ætluð er til átaks í vímuvarnamálum, en það á að vera samstarfsverkefni þriggja ráðuneyta, heilbrigðis-, dóms- og félags- og tryggingamála.

Til viðbótar við beinu framlögin er gerð tilraun til að greina hlut forvarna í útgjöldum heilsugæslunnar, landlæknisembættisins og í útgjöldum vegna tannlækninga sem sjúkratryggingar taka þátt í að greiða. Annars vegar í samræmi við gjaldskrá nr. 898/2002 fyrir tannlækningar veittar sjúklingum sem tryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum og hins vegar samkvæmt samningi samninganefndar heilbrigðisráðherra við tannlæknafélagið um fast verð fyrir forvarnaskoðun 3 og 12 ára barna sem tók gildi 1. júní 2007.

Tiltekin verk tannlækna eru hér skilgreind sem forvarnaverk en það eru verk sem ríkissjóður tekur þátt í að greiða niður í samræmi við fyrrnefnda gjaldskrá. Hér er átt við skoðun og áfangæftirlit, röntgenmyndir og flúorlökkun, bæði hjá börnum og lífeyrisþegum, og skorufyllur eingöngu hjá börnum. Samkvæmt áður nefndum samningi ráðherra við tannlæknafélagið greiða sjúkratryggingar nú forvarnaskoðun fyrir 3 og 12 ára börn að fullu.

Stór hluti af starfi heilsugæslunnar í landinu eru forvarnir af ýmsu tagi og er gerð grein fyrir í hverju það starf felst hér á eftir. Sérstaklega er þar um að ræða þá þætti þjónustunnar sem falla undir heilsuvernd, fræðslustarf og að hluta til almenna lækniþjónustu og hjúkrun.

Aukin áhersla hefur verið lögð á heilsueflingu og forvarnir innan heilsugæslunnar síðustu ár og hefur fé m.a. verið veitt sérstaklega til geðheilbrigðisþjónustu við börn.

Heilsuvernd.

Heilsuvernd hefur þann tilgang að vernda heilsu, þ.e. koma í veg fyrir að heilbrigt fólk veikist eða missi heilsuna. Heilsuvernd, eins og hún fer fram hjá heilsugæslunni, er því að öllu leyti forvarnir. Hinir hefðbundnu þættir heilsuverndar eru mæðravernd, ung- og smábarnavernd, skólaheilsugæsla, sóttvarnir, tannvernd og heilsuvernd aldraðra.

Mæðravernd.

Meginhluti mæðraverndar fer fram á heilsugæslustöðvum um land allt, en þar er um að ræða alla almenna mæðravernd og vægar skilgreind tilfelli áhættumeðgöngu.

Miðstöð mæðraverndar er starfrækt af Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og hefur með höndum stuðning við mæðraverndarstarf heilsugæslustöðvanna á höfuðborgarsvæðinu og einnig að takmarkaðra leyti utan þess. Hún annast einnig rannsóknir og þróunarstarf á þessu sviði og heldur uppi fræðslustarfi fyrir heilsugæsluna í landinu, m.a. með árlegum ráðstefnum.

Ung- og smábarnavernd.

Almenn ung- og smábarnavernd er veitt af heilsugæslustöðvunum í landinu.

Miðstöð heilsuverndar barna veitir heilsugæslustöðvunum faglegan stuðning. Hún annast greiningu þroskafrávika og geðræns vanda hjá börnum (greiningarteymið). Hún annast einnig rannsóknir og þróunarstarf á sviði ung- og smábarnaverndar og skólaheilsugæslu og heldur uppi fræðslustarfi fyrir heilsugæsluna í landinu, m.a. með upplýsingum á vefsíðum og árlegum ráðstefnum.

Skólaheilsugæsla.

Heilsugæslustöðvarnar annast skólaheilsugæslu í landinu. Hjúkrunarfræðingar eru með aðstöðu í öllum grunnskólum og nokkrum framhaldsskólum. Yfirleitt er ein staða hjúkrunarfræðings á hverja 600–800 nemendur í grunnskóla. Einnig koma heimilislæknar að skólaheilsugæslu. Þetta starf telst til heilsuverndar og þar með forvarna. Miðstöð heilsuverndar barna annast rannsóknir og þróunarstarf varðandi skólaheilsugæslu.

Sóttvarnir.

Miðstöð sóttvarna hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins annast almennar sóttvarnir, þ.m.t. berklavarnir, í umboði sóttvarnalæknis, auk ónæmisaðgerða, og leiðbeinir heilsugæslustöðvunum um þau efni. Heilsufarsskoðanir innflytjenda fara fram á miðstöðinni og á heilsugæslustöðvunum.

Tannvernd.

Miðstöð tannverndar hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins annast í samstarfi við Lýðheilsustöð rannsóknir í þágu tannverndar og skipuleggur tannverndarstarf innan heilsugæslunnar, sem að öðru leyti er í höndum heilsugæslustöðvanna.

Stór hluti tannverndarstarfs er í höndum tannlækna og greitt af Tryggingastofnun ríkisins.

Heilsuvernd/heilsugæsla aldraðra.

Heilsugæslustöðvarnar annast heilsuvernd aldraðra og hefur það starf vaxið hin síðari ár. Starfið felst einkum í því að ná til elstu borgaranna (einkum þeirra sem nýta ekki heimahjúkrun) í því skyni að fylgjast með heilsufarslegri stöðu þeirra og hvetja þá til að leita þeirrar aðstoðar sem þeir kunna að þurfa, ekki síst til að viðhalda allri færni sem lengst.

Fræðslustarf.

Foreldrafræðsla fer fram á heilsugæslustöðvunum í tengslum við mæðravernd og ung- barnavernd.

Fræðsla á vefsíðum og í prentuðu efni.

Heilsugæslan leggur vaxandi áherslu á fræðslu á vefsíðum sínum og hefur lagt í talsverðan kostnað í því skyni.

Almenn lækniþjónusta.

Hlutverk heimilislækna er að fylgjast með heilsufari skjólstæðinga sinna, lækna þá og ráðleggja þeim um hvað eina sem viðheldur, bætir eða eflir heilsu þeirra, auk ónæmisáðgerða. Hversu mikill hluti þetta er af starfi hvers lækni er mismunandi og einstaklingsbundið. Að höfðu samráði við stjórnendur í heilsugæslu er hér miðað við að um 20% af störfum heilsugæslulækna séu forvarnir, auk þátttöku þeirra í hefðbundinni heilsuvernd.

Hjúkrun, önnur en heilsuvernd og heimahjúkrun.

Hlutverk hjúkrunarfræðinga í heilsugæslu er að fylgjast með heilsufari skjólstæðinga sinna og ráðleggja þeim um hvað eina sem viðheldur, bætir eða eflir heilsu þeirra, auk ónæmisáðgerða. Einnig að leysa heilbrigðisvanda skjólstæðinga sinna að því marki sem faglegar forsendur leyfa. Hér er miðað við að um 30% af störfum þeirra séu forvarnir, auk þátttöku þeirra í hefðbundinni heilsuvernd.

Við greiningu á hlut forvarna í heilsugæslu sem ráðuneytið hefur gert voru skoðuð skráð verk í Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins árið 2006 og nokkrum heilsugæslustöðvum á landsbyggðinni og borið saman við kostnað. Var þá gengið út frá þeim forsendum sem greint er frá hér að framan um það hvað teljast forvarnir og hlutdeild hinna ýmsu verkþátta metin út frá viðeigandi einingaverðum, sem aftur eru byggð á rannsóknum Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Í ljós kom að u.þ.b. 29% af heildarkostnaði Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins eru vegna þeirra þátta sem teljast til forvarna, og tölur frá heilsugæslustöðvum á landsbyggðinni gáfu ekki tilefni til að breyta þeirri tölu þegar forvarnir eru metnar fyrir landið allt.

Þegar hinir ýmsu þættir hafa verið vegnir saman er hér því dregin sú ályktun að u.þ.b. 29% af starfsemi heilsugæslunnar í landinu¹ séu forvarnir. Þar af eru um 20,2% skipuleg heilsuvernd en 8,8% forvarnir sem hluti af almennu starfi lækna og hjúkrunarfræðinga í heilsugæslu.² Þetta þýðir að árið 2008 er 2.865,8 millj. kr. af fjárveitingu til heilsugæslu varið til

¹ Umrætt hlutfall, þ.e. 29%, er reiknað af fjárlagaliðum 08-506-08-515 og 08-522-08-588, og einnig af heilsugæsluhluta liðanna 08-711-08-791.

² Samkvæmt SHA Guidelines, Practical guidance for implementing A System of Health Accounts in the EU, en Hagstofan styðst við þær reglur við samantekt á upplýsingum um heilbrigðismál, leikur vafi á hvort forvarnaþáttur almenns starfs í heilsugæslu, þ.e. þess starfs sem ekki er hluti af skipulagðri heilsuvernd, skuli teljast með í alþjóðlegum samanburði um forvarnir. Hér er valin sú leið að birta tölu um forvarnir í heilsugæslu í tveimur línur þannig að unnt sé að telja síðari þáttinn með eða ekki eftir því sem við á.

forvarna, þar af fer 1.759,6 millj. kr. í skipuleg heilsuvernd, en fara í 766,6 millj. kr. forvarnir í almennu starfi lækna og hjúkrunarfræðinga í heilsugæslu.

Hjá landlæknisembættinu fengust þær upplýsingar að ætla mætti að útgjöld til forvarna væru á bilinu 40–45% af heildarútgjöldum embættisins og þau skiptust nokkuð jafnt á milli umsýslu við sóttvarnir, 20–23%, og annarra verkefna.

Ætla má að á árinu 2008 verði samtals um 424 millj. kr. til viðbótar beinum framlögum til „óbeinna“ forvarnaverkefna sem snúa að tannheilsu, sóttvörnum og öðrum verkefnum hjá landlækni.

Þá má bæta við að síðustu missirin hefur verið lögð mikil áhersla á að efla geðheilbrigðisþjónustu í heilsugæslunni, einkum fyrir börn og unglinga, bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Á árunum 2004–2006 voru fjárveitingar til heilsugæslunnar hækkaðar um 82 millj. kr. vegna þess og á árinu 2008 verður fjárhæðin tvöfölduð og 84 millj. kr. bætt við.

Í ljósi framangreinds, sbr. meðfylgjandi töflu, áætla heilbrigðisráðuneytið að verja a.m.k. 4.143 millj. kr. til forvarna á árinu 2008.

2. Hvaða þætti skilgreinir ráðuneytið sem forvarnir og hversu há upphæð fór árlega til hvers þeirra sl. 5 ár?

Að hluta til er svarið við þessum lið fyrirspurnarinnar að finna í svarinu við 1. lið og í meðfylgjandi töflu. Hins vegar er viðtekin venja að skipta forvörnum í þrjú stig.

1. stig forvarna miðar að því að fjarlægja áhættuþætti úr umhverfi fólks áður en þeir valda kvillum eða sjúkdómseinkennum, koma í veg fyrir sjúkdóma með heilbrigðu lífi, þ.e. almennar fyrirbyggjandi aðgerðir sem geta falist í fræðslu og slysavörnum svo að eitthvað sé nefnt. Hér er verið að tala um grunnþjónustu sem gjarnan er veitt af heilsugæslunni og Lýðheilsustöð.

Grunnþjónusta er sá hluti þjónustukerfisins sem lýtur að greiningu og lækningu algengari sjúkdóma og vandamála á byrjunarstigi. Grunnþjónustan tekur við hvers konar málum sem neytendur bera upp við hana. Í grunnþjónustunni er yfirleitt lögð áhersla á almennar og fyrirbyggjandi aðgerðir, ásamt snemmtækri íhlutun.

2. stig forvarna miðar að því að koma í veg fyrir að kvillar eða einkenni þróist áfram og verði að sjúkdómum, þ.m.t. er leit að dulduðum kvillum.

3. stig forvarna er fyrst og fremst meðferð og endurhæfing sem miðast við aðgerðir til að koma í veg fyrir að sjúkdómar fái að þróast áfram og leiði til örorku eða dauða.

Eitt af forgangsmálum heilbrigðisráðherra er að efla heilbrigði þjóðarinnar. Það er í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar um að veita heilbrigðisþjónustu á heimsmælikvarða með því m.a. að leggja stóraukna áherslu á forvarnir á öllum sviðum og stuðla að heilbrigðari lífsháttum. Leiðin til þess er m.a. að skapa þjóðfélag þar sem fólk á auðvelt með að taka heilsusamlegar ákvarðanir í daglegu lífi sem snúa að geðrækt, mataræði, hreyfingu og hvíld. Í þessum anda er nú unnið að mótun heilsustefnu á vegum heilbrigðisráðherra. Að mati ráðherra eru forvarnir og heilsuefling tvær hliðar á sama peningi í þeim skilningi að forvarnir stuðla að heilsueflingu og heilsuefling er forvörn. Ráðherra hefur ákveðið að nota hugtakið heilsueflingu yfir hvort tveggja, en það endurspeglar betur þá sýn, markmið og aðferðafræði sem hann beitir í þeirri vinnu við stefnumótun sem nú er langt komin í ráðuneytinu. Gert er ráð fyrir að stefnan verði kynnt á fyrsta ársfjórðungi þessa árs og framkvæmdaáætlun til þriggja eða fjögurra ára í framhaldi af því. Á undanförunum árum hefur mikil og góð vinna farið fram á vettvangi heilsueflingar, en hún liggur til grundvallar því starfi sem nú er unnið. Hreyfing og mataræði gegna lykilhlutverki í Heilsustefnunni og er beint gegn vandamálum eins og of-

fitu, geðröskunum, vímuefnaneyslu og félagslegri einangrun svo að eitthvað sé nefnt. Til að Heilsustefnan standi undir nafni sem stefna þjóðar er afar brýnt að sem flestir komi að mótun hennar, en heilbrigðisráðherra leggur mikla áherslu á að um samvinnuverkefni íslensku þjóðarinnar, þ.e. ríkis, sveitarfélaga, einkaaðila og almennings, sé að ræða.

Bein framlög til forvarnastarfsemi 2004 til 2008.

Fjárlaga-númer	Stofnun	2004	2005	2006	2007	2008
08-305	Lýðheilsustöð					
08-305-1.01	Lýðheilsustöð	146,2	174,2	179,2	198,6	205,3
08-305-1.90	Forvarnasjóður	82	85,8	86,5	126,1	94,1
08-399	Heilbrigðismál almenn					
08-399-1.31	Krabbameinsfélag Íslands, krabbameinsleit	240,6	251,4	264,8	289,2	310
08-399-1.35	Hjartavernd, rannsóknarstöð	45,5	52,4	55,4	57,9	59,8
08-399-1.42	Kostnaður samkvæmt lögum um farsóttir, sóttvarnir og ónæmi	128,8	139,8	81,6	93,7	94,8
08-399-1.43	Viðbúnaður gegn sýklahernaði ¹			50	50	50
08-399-1.95	Kynsjúkdómar, alnæmi	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
08-399-1.44	Átak í vímuvarnamálum					34
Samtals		648,8	709,3	723,2	821,2	853,7

Önnur framlög til forvarna – áætlaður hluti af tilteknum útgjöldum.

08-506 o.fl.	Heilsuvernd og aðrar skipulagðar forvarnir í heilsugæslu ²	1.430,3	1.528,0	1.759,6	1.809,4	1.996,2
08-506 o.fl.	Forvarnir í almennri heilsugæslu ³	623,1	665,6	766,6	788,2	869,6
08-206-1.35	Tannlækningar sjúkratrygginga ⁴	238,9	244,5	239,2	268,1	305,0
08-301-1.01	Landlæknir ⁵	73,3	77,3	86,3	99,3	119,0
Samtals		2.365,6	2.515,4	2.851,7	2.965,0	3.289,8
Alls		3.014,4	3.224,7	3.574,9	3.786,2	4.143,5

¹ Framlög vegna viðbúnaðar gegn sýklahernaði eru meðtalin í framlagi 08-399-1.42 2004 og 2005.

² Umrætt hlutfall forvarna, þ.e. 20,2%, er reiknað af fjárlagaliðum 08-506–08-515 og 08-522–08-588, og einnig af heilsugæsluhluta liðanna 08-711–08-791 og byggt á ríkisreikningi árin 2004–2006 og fjárlögum 2007–2008.

³ Almenn heilsugæsla felur einnig í sér forvarnir að hluta þar sem er almenn samband lækna og hjúkrunarfræðinga við skjólstæðinga sína og viðleitni til að hvetja til heilbrigðari lífshátta. Áætlað er hér að þær séu um 20% af almennu starfi lækna og 30% af starfi hjúkrunarfræðinga.

⁴ Áætluð útgjöld 2007 og 2008. Ákveðnir gjaldliðir úr ráðherragjaldskrá mynda útgjöld hjá börnum og full-orðnum, skoðun, áfangaeftirlit, röntgenmyndir, flúorlökkun, hjá börnum eingöngu skorufyllur. Þá eru meðtalin útgjöld vegna forvarnaskoðunar fyrir 3 og 12 ára.

⁵ Samkvæmt upplýsingum frá landlæknisembættinu má gera ráð fyrir að útgjöld til forvarna séu 40 til 45% sem skiptist nokkuð jafnt á milli sóttvarna (20 til 23%) og annarra forvarnastarfa.