

Stjórnun heilbrigðisþjónustu á Íslandi – viðhorf yfirmanna

Managerial aspects on governance of healthcare in Iceland

MPH rannsóknarverkefni 2014

Guðjón S. Brjánsson

Leiðbeinandi: Helga Sól Ólafsdóttir, Dr. PH, Msc SW

Ástæður og aðdragandi

- Margra ára starf innan málaflokksins
- Ýmislegar yfirlýsingar stjórnvalda og einstakra ráðamanna og gagnrýni á frammistöðu stjórnenda í heilbrigðisþjónustu
- Ófullnægjandi rekstrarárangur flestra heilbrigðisstofnana um árabil
- Samskipti við ráðuneyti og starfsaðferðir þess
- Ítrekaðar athugasemdir Ríkisendurskoðunar
- Vangaveltur um nálgun stjórnenda í starfi sínu
- Er stjórnunaraðferðum beitt í samræmi við væntingar og starfslýsingar?

Markmið höfundar

- Að leitast við að dýpka og skýra þær aðstæður sem stjórnendur í heilbrigðisþjónustu búa við og varpa ljósi á samskipti þeirra við stjórnvöld
- Að greina stjórnunarleg viðhorf og stjórnunarlega ábyrgð á íslenskum heilbrigðisstofnunum m.t.t. starfslýsinga og framkvæmd áætlana
- Að rýna í afstöðu, skilning og upplifun forstjóra og reynslu samstjórnenda á stofnunum
- Leita álits æðstu stjórnenda ráðuneytis í sama skyni

Rannsóknarspurningar

- *Hvað einkennir stefnumótun og stjórnsýslu í íslenska heilbrigðiskerfinu samkvæmt viðhorfum á stjórnendasviði?*
- *Hvernig er upplifun samskipta á ólíkum stigum samkvæmt skilgreiningum og stefnumótun?*
- *Hvaða sýnilegu veikleikar og/eða styrkleikar eru á stjórnendasviði í íslenskri heilbrigðisþjónustu?*

Efnistöð

- Bakgrunnur
- **Fræðileg umgjörð**
- Markmið með verkefninu
- Aðferðafræði
- Niðurstöður
- Umræða
- Samantekt og vangaveltur

Rannsóknaraðferð

- Ákvarðandi við val á rannsóknaraðferð er rannsóknar- og viðfangsefnið, spurningaformið og þær upplýsingar sem sóst er eftir
- Eftir nokkra íhugun og vangaveltur var eigindleg (kvalitativ) rannsóknaraðferð valin með aðleiðsluleið (induktiv tilnærming)
- Þessi nálgun gerir kröfur til agaðra vinnubragða en býður um leið upp á sveigjanleika og er ákjósanleg þegar rannsökuð er upplifun einstaklinga, reynsla, skoðanir og afstaða, hugsjónir
- Í undirbúningi verkefnisins velti ég talsvert fyrir mér svokallaðri *fyrirbærafræðilegri* nálgun en hvarf fljótt frá slíkum vangaveltum

Aðferð og nálgun

Hönnun verkefnisins: Ég notaði viðtalsformið, óstöðluð, hálf opin viðtöl, fylgdi spurningaskjema í meginatriðum í gegnum allt viðtalsferlið

Þátttakendur: Þátttakendur voru tíu talsins, forstjórar, millistjórnendur og fulltrúar ráðuneytis

Bakgrunnur höfundar: Ég tíunda það í rannsókninni hversu sterkum böndum ég er bundinn kerfinu og vek athygli á þeirri áhættu sem getur stafað af bjögun í meðhöndlun gagna af þessum sökum

Greining: Eins og fyrr er nefnt, þá er þetta eigindleg rannsókn þar sem ég styðst við innihaldsgreiningu (content analysis) skv. viðurkenndum aðferðum og leiðbeiningum fræðimanna

Aðferð og nálgun

Siðferðileg álitaeefni: Þetta er atriði sem metið var allt vinnuferlið, t.d. hvort þátttakan kynni að hafa afleiðingar í för með sér fyrir þá sem við sögu koma. Trúnaður og nafnleynd var því mikið áhersluatriði og af þeim sökum er t.d. takmörkuð grein gerð fyrir stöðu og kyni þátttakenda

Áreiðanleiki og trúverðugleiki: Verkefnið einblínir á mjög takmarkað svið og rannsóknarefni í fámennu samfélagi. Það eina sem hægt er að fullyrða með nokkurri vissu er að innihald viðtala og niðurstöður endurspeglar álit og skoðanir sem þátttakendur létu í ljós á þessum tíma. Velta má fyrir sér gæðum rannsóknarinnar, m.a. vegna reynsluleysis við þessar aðstæður ásamt sterkum tengslum við rannsóknarefnið

Réttmæti: Ef til vill hefði mátt skjóta enn styrkari stöðum undir réttmæti niðurstaðna, t.d. með margprófun gagna (triangulering). Tímappressa hafði þarna áhrif

Niðurstöður

Greining gagna leiddi í ljós þrjá meginflokka (kategorier) og níu undirflokka:

- **Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu**, yfirlýst stefna og birtingarmynd hennar, pólitískar stefnur og fjármögnun, hlutverk forstjórans og staða í kerfinu
- **Samskipti og skipulag**, upplifun forstjórans, samstarf við ráðuneyti
- **Styrkleikar og veikleikar**, vinnuferlar innan stofnana, samfélagslegur stuðningur, Skilgreiningar og ábyrgð, valdefling

Niðurstöður – *Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu*

- Mínar niðurstöður sýna að stjórnendur í geiranum upplifa mjög óskýra framtíðarsýn í heilbrigðisþjónustu og jafnvel að það sé engin stefna í málaflokknum
- Ráðuneyti staðhæfir hið gagnstæða, að bæði framtíðarsýn og stefna hafi aldrei verið jafn skýr og nú um stundir en viðurkennir skammtímamarkmið
- Niðurstöður gefa til kynna að ráðuneyti styðji við hugmyndafræði stefnumótandi stjórnunar. Niðurstöður benda þó til að þau sjónarmið komist ekki áleiðis til stjórnenda í heilbrigðisþjónustu
- Niðurstöður sýna að ráðuneytið yfirtekur að hluta til ábyrgðarsvið forstjóra og beitir örstjórnun (mikromanagement) ef svo vill til
- Mínar niðurstöður benda einnig til að dæmi séu um að forstjórar hafi vitandi vits gengið gegn fyrirmælum ráðuneytis vegna núnings um áherslubreytingar og jafnvel ítrekað virt fjárlög að vettugi af þessum ástæðum

Niðurstöður – *Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu*

- Niðurstöður leiða í ljós að að forstjórar þekkja hlutverk sitt m.t.t. starfslýsinga/erindisbréfs. Kröfur af hálfu ráðuneytis, óskýr framtíðarsýn og takmarkaður stuðningur af þess hálfu er hamlandi í starfi þeirra
- Niðurstöður benda til að þörf sé á skýrri skilgreiningu á hinum einstöku þjónustustigum í heilbrigðisgeiranum, markmiðum á landsvísu
- Niðurstöðurnar leiða í ljós, að dæmi eru um að forstjórar hafa sýnt óásættanlegt agaleysi í fjárhagslegri umsýslan sinna stofnana, að álitum ráðuneytis. Á sama tíma leiðir ráðuneytið hjá sér endurteknar og alvarlegar athugasemdir Ríkisendurskoðunar um þetta efni.
- Niðurstöður mínar sýna einnig að meðal stjórnenda sjálfra kemur aðgerðarleysi og umburðarlyndi ráðuneytis á óvart í þessu sambandi

Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu - tilvitnanir

- **Forstjóri:** „... og oft hefur mér liðið eins og við séum bara svona eins og korktappi í stórsjó af því að maður fer stafnanna á milli með stofnunina og þjónustuna og starfsfólkið og maður veit eiginlega aldrei á hvaða leið maður er ...“
- **Stjórnandi:** „ ... þetta gengur ekki mikið lengur svona vegna þess að við þurfum að halda áfram og fólk brennur upp og við þurfum að fá stefnu frá yfirvöldum yfirvöld þurfa að fara að móta stefnu þannig að við vitum hvert hver og ein heilbrigðisstofnun ... hvert okkar hlutverk er...“
- **Ráðuneyti:** „Sumir bara stimpast við og segja, ég vil ekki þessa stefnu, - ég vil einhvern veginn öðruvísi. Þá segja þeir alltaf, þetta er stefnuleysi af því að þeir eru ekki sammála henni ... en núna er þessi stefna alveg skýr en sumir bara samþykkja hana ekki.“

Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu - tilvitnanir

- **Forstjóri:** „... og það hefur náttúlega gerst hér oftar en einu sinni og oftar en tvisvar að bæði ráðherra og stjórnámamenn af svæðinu hafa verið að skipta sér af og leggjast gegn tilteknum breytingum og þá er oft erfitt að láta reksturinn ganga upp ... Ráðherra og ráðuneyti eiga náttúrliga fyrst og fremst að huga að stefnumótun og rammanum fyrir þessa þjónustu en eiga ekki að vera í framkvæmdinni...”
- **Stjórnandi:** „ ... hugmyndir um sannanlega hagræðingu, að það skuli alltaf vera slegið út af borðinu af því að það hentar ekki ... af einhverjum ástæðum, ... af því að þú ert í þessum flokki eða þú ert byggðapólitíkus eða þú ert þetta eða hitt ...”
- **Ráðuneyti:** „.... oft á tíðum eru þetta mikilvægir vinnustaðir, það er svæðisbundinn þrýstingur sem yfirleitt verður til þess, að menn leggja ekki í ... vilja ekki fara í þessar aðgerðir, það getur verið svona gráköld skynsemi ein og sér...”

Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu - tilvitnanir

- **Forstjóri:** „... stofnanir eru að reyna að gera ráðstafanir til að draga úr útgjöldum í samræmi við fjárveitingar. Það eru mótaðar tillögur og þá fer ráðuneyti eða ráðherra jafnvel að skipta sér af því. Ég segi það alla vega fyrir okkur og vitanlega er það þannig víðar, að þegar svona tillögur eru mótaðar að þá eru menn náttúrliga að reyna að móta tillögur sem hafa sem minnst áhrif á þjónustuna, valda sem minnstri skerðingu á þjónustunni...“
- **Ráðuneyti:** „Ég þekki þetta alveg. Það er tvennt í því, annars vegar hætir einstaka mönnum að koma með það óvinsælla, það er ekkert bundið við heilbrigðisþjónustuna. Þeir koma með tillögur sem að þeir einhvern veginn, bara maður trúir ekki að þeir hafi ætlað nokkrum manni að taka undir, og þvinga þá fram einhverja aðra lausn, annaðhvort aukið fé, úr því þetta fékkst ekki ákveðið ... eða þá að þeir losni við að taka þessa ákvörðun og einhverjir aðrir taki hana...“

Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu - tilvitnanir

- **Ráðuneyti:** „... og þeir hrökkva mismunandi mikið inn í sína heimabyggð þegar þeir ganga hérna yfir þröskuldinn á leiðinni heim. Það er þeirra vandi, og svo eru menn mislagnir við að leysa hann, þannig að hérna ... hvað þeir standa undir væntingum er náttúrlega bara einstaklingsbundið ... og að mati ráðuneytis hafa sumir þeirra átt í of miklum vandræðum með þetta og ekki talið sig vera menn eða mann ráðherrans þegar heim er komið...“
- **Forstjóri:** „ ... en menn taka samt þessa ákvörðun vegna þess að þeir kannski vita að þeir missa ekki starfið og verða ekki hengdir vegna þess að þrátt fyrir þessa ábyrgð, þá er refsiramminn ... þó að hann sé til, að þá er kannski ekki beitt neinum viðurlögum á þá sem ekki fylgja þessu.“

Stefnumótun í heilbrigðisþjónustu - tilvitnanir

- **Ráðuneyti:** „ ... þetta er erfitt starf og þeir sem taka það að sér, þeir eiga að gera sér það ljóst en ég held að kröfurnar til forstjóra séu ekki óraunhæfar ... í fræðunum hefur það stundum verið sagt að það sé eitt það flóknasta sem fólk lendir í sé að stjórna spítala.“
- **Ráðuneyti:** „Ég held að það sé náttúrliga verið að stóla mikið á eigið frumkvæði, að sé ekki á blaði hvaða frumkvæði hann hefur að hverjum hlutum eða hverju, heldur bæði með því að fylgjast með á sínu sviði og því sem er að gerast í kring og annars staðar, þá sjái menn hvert þeir ætli að leiða sína stofnun...“

Niðurstöður – *Samskipti og skipulag*

- Niðurstöðurnar benda til þess að afstaðan til ráðuneytis sé talsvert neikvæð hjá stjórnendum í heilbrigðisþjónustu. Einnig að skortur sé á gagnkvæmum skilningi á raunverulegum starfsaðstæðum aðila
- Stjórnendur upplifa samskiptin við ráðuneyti sem fjarlæg, óreglubundin, ófagleg og yfirborðskennd
- Niðurstöður sýna jafnframt að stjórnendur upplifa verulega, bein pólitísk áhrif á og íhlutun í starfsemina, bæði á sveitarfélags- og á landsvísu sem þeir telja trufla starfsemina og draga úr möguleikum til ábyrgrar stjórnunar
- Niðurstöður benda einnig til að hvetjandi andrúmsloft í samskiptum skorti. Þá er takmarkaður skilningur fyrir hendi á þeim breytingum sem taldar eru nauðsynlegar

Samskipti og skipulag - tilvitnanir

- **Stjórnandi:** „Hvernig í ósköpunum á maður að geta stjórnað þessu ef að þú ert að reyna að halda þig réttu megin við núllið en ert svo sendur heim tilbaka af því að einhverjum líkar ekki við tillögur, en samt vill fólk ekki segja neitt um það hvað við eigum þá að gera, ... hvernig er hægt að taka á því gagnvart forstjóranum að hann sé ekki að standast kröfurnar sem eru gerðar til hans? Þetta er náttúrlega bara ... þetta getur bara ekki gengið upp ...“
- **Stjórnandi:** „... ok, nú er það sagt að við eigum að halda okkur innan fjárheimilda og allt það, en í sjálfu sér er svo ekkert ... það er enginn tekinn á teppið ... jú, auðvitað kannski tekinn á teppið en það er ekkert gert neitt meira en það, sko. Þannig að maður veltir því líka fyrir sér ... eru þetta líka óskýr skilaboð frá ráðuneytinu ...?“
- **Ráðuneyti:** „Það fá margir taltal, ... en ég held að við séum vel með á nótunum um þá möguleika sem við höfum til að láta þá fara ... það hafa orðið hérna hvassar viðræður við forstjóra sem maður ætlar, að hafi átt að taka það betur til sín. Þeim stendur ekki mikil ógn af því, jafnvel ekki orðum ráðherrans ... úrræðin sem við höfum til þess að taka hart á eru ekki mörg, það er ekkert auðvelt að segja framkvæmdastjóra upp, það er eiginlega ekki hægt ...“

Samskipti og skipulag - tilvitnanir

- **Forstjóri:** „... að það náttúrulega vantaði dálítið á að innan ráðuneytis sé starfsfólk sem hefur starfað í heilbrigðisgeiranum ... og það hlýtur að vera rosalega mikilvægt fyrir svona ráðuneyti að hafa starfsfólk hjá sér sem hefur starfað í þessum geira ... já, það er ekki gott ef meginþorri starfsmanna hefur aldrei starfað á heilbrigðisstofnun.“
- **Stjórnandi:** „... auðvitað kannski erum við að fara til þess að ræða um peninga, en samt verkefnin, og mér finnst þetta yfirleitt vera umræður sem eru frekar yfirborðskenndar ... og maður fer út með fleiri spurningar en svör.“
- **Forstjóri:** „Þau höfðu náttúrulega sín Excel skjöl og tölurnar þó að þeim bæri ekki alltaf saman á milli okkar en það er kannski annar kapítuli, en það var þá hægt að diskutera það. En faglega fannst mér vanta meiri þekkingu, klárlega inn í ráðuneytið, faglega þekkingu og áhuga.“

Samskipti og skipulag - tilvitnanir

- **Forstjóri:** „Maður hefur nú oft heyrt óánægju tiltekinna starfsmanna í ráðuneytinu gagnvart ummælum, ja ... ákveðinna forstjóra varðandi ýmis mál. Þetta eru náttúrlega oft... stundum er þetta ákveðin barátta um fjármál og sameiningar og þess háttar. En það gengur náttúrlega ekki að mínu viti, að forstjórar séu í einhverju hálfgerðu stríði gagnvart ráðuneyti, alla vega ekki opinberlega. Menn eiga þá bara að ræða það mál beint við ráðuneyti en ekki í gegnum fjölmiðla.“
- **Ráðuneyti:** „... við höfum alveg staðið í því að forstjórar hafa unnið þannig að þeir hafa virkjað andstöðu við okkur á heimavelli, það er alveg á hreinu... og hún dynur svo hér á, allt frá því að vera hópundirskriftir til að vera hópþætingar einhverra áhlaupamanna...“

Niðurstöður – Styrkleikar og veikleikar

- Niðurstöður mínar gefa til kynna að hlutverk og starfslýsingar séu skilgreindar með ófullnægjandi hætti á heilbrigðisstofnunum og að þessi atriði hafi áhrif á starfsemi og starfsánægju
- Einnig kemur berlega í ljós í greiningu viðtala að fjármögnun er hamlandi þáttur, sé ógegnsæ og hindri sveigjanleika í starfseminni
- Af niðurstöðum má ráða að stjórnendur nýta sér í takmörkuðum mæli stjórnunarlega, fræðilega þekkingu þegar kemur að úrlausnum á því sviði
- Niðurstöður benda til þess að stjórnendur upplifi stuttar boðleiðir/samskiptaleiðir í reynd bæði jákvæðar og neikvæðar
- Niðurstöður mínar leiða í ljós að enn er fyrir hendi eldmóður, áhugi og metnaður í kerfinu
- Í niðurstöðum eru merkjanleg dæmi um að starfsaðferðir sem tengjast hugmyndafræði valdeflingar hafa skotið rótum

Styrkleikar og veikleikar - tilvitnanir

- **Forstjóri:** „Það vantar miklu skýrari sko, hugmyndafræðilega sýn fannst mér meðal lækna. Fjármálamaðurinn hugsaði um hlutina út frá sínum sjónarhóli og sama gildir um hjúkrunarfræðinginn sem var kannski mest meðvitaður um mikilvægi samstarfs og samvinnu, held ég.“
- **Stjórnandi:** „... ég held að það hafi svo mikið verið „við skulum redda þessu“ markmið í gangi sko, ... “
- **Stjórnandi:** „ ... það fer eftir persónunni hvað hún gerir mikið eða lítið og það á ekki að vera þannig, það á að vera stífari rammi ...“

Styrkleikar og veikleikar - tilvitnanir

- **Stjórnandi:** „... Sko, samfélagið getur kollvarpað okkur algjörlega ef það ákveður það, og allavega mín skoðun er sú að það er mjög mikilvægt að hafa stuðning frá samfélaginu og að samfélagið upplifi heilbrigðisstofnunina sem sína stofnun. Það eru til samfélög sem hafna sinni stofnun og ... ráðast á hana ... starfsfólkið er stöðugt í vörn og það hefur áhrif á þjónustuna ...“
- **Forstjóri:** „ ... þá fann ég rosalega fyrir þessum mismun og hvað sko, nálægðin var mikil og hvað hún var hörð, gagnrýnin og pólitísk og byggð á lítilli faglegrri þekkingu ... það opnaðist fyrir mér þarna nýr heimur og maður velti fyrir sér, hvernig á maður að nálgast þetta án þess að missa allt niður um sig faglega? ... þeir hættu þó eftir fyrstu árin að slást í gegnum stofnunina, pólitíkusarnir almennt ...“
- **Forstjóri:** „Það sem er ólíkt hér á Íslandi og annars staðar ... hér er nálægðin svo rosalega mikil við allt og alla. Þannig að um leið og eitthvað fer úrskeiðis, þá er kannski einhver aðstandandi kominn inn á skrifstofu til ráðherrans eða inn á skrifstofu forstjóra í einhverju samfélagi með næstum því hnefana á lofti ... Þessi nálægð hérna gerir okkur oft mjög erfitt við að halda þessum professionalisma sem við viljum hafa í starfinu og það er einmitt þetta sem stjórnmálamenn falla mjög hratt fyrir ...“

Styrkleikar og veikleikar - tilvitnanir

- **Stjórnandi:** „Forstjórinn á eiginlega bara að gera allt sem hinir gera ekki. Það er eiginlega í mínum huga ekkert mikið rammaðra inn en það...”
- **Stjórnandi:** „Ég veit að það er ekki til starfslýsing hérna fyrir framkvæmdastjóra lækninga og ég hef ekki séð starfslýsingu fyrir forstjóra. Þannig að ég held að sé hægt að skilgreina það mikið, mikið betur“.
- **Stjórnandi:** „Það fer svolítið mikið held ég eftir týpunni hvað hún gerir og hún kemst kannski dálítið upp með það að velja og hafna ... eins og ég þekki, vegna þess að það er ekki nógu vel skilgreint og það er ekki rætt nógu mikið, næsti yfirmaður ræðir ekki nógu vel við sinn undirmann.“
- **Stjórnandi:** „ ... við erum að reyna að deila með okkur verkefnum sem veldur því að skilin verða óskýr, fólkið veit ekki alveg hvert það á að leita þannig að það bítur í skottið á sér að gera þetta svona.“

Hugtökin *stefna*, *stefnumótun*, *stefnumörkun* og *stefnuleysi* koma fyrir 120 sinnum í viðtölum, allt frá því að eitthvert þessara hugtaka ber á góma 5 sinnum upp í 19 sinnum í viðtali. Svipaður fjöldi nefndi hugtakið *hlutverk*

Í hnotskurn

- Í þeim niðurstöðum sem ég hef komist að, þá kemur í ljós að mikill munur er á því hvernig stjórnendur og ráðuneyti upplifa stöðu mála þegar um er að ræða stefnumótun og stefnu í heilbrigðisþjónustu
- Skammtímaáætlanir eru ráðandi
- Stjórnendur telja þetta hafa verulega neikvæð áhrif á starfsaðstæður og áframhaldandi þróun síns vinnustaðar
- Rannsóknin leiddi í ljós bæði styrkleika og veikleika í samskiptum forstjóra og stjórnenda. Greinilegir veikleikar komu í ljós í tengslum við ráðuneyti sem beitir örstjórnun ef svo ber undir
- Þegar horft er til morgundagsins, þá er það verðugt viðfangsefni að rannsaka nánar ábyrgðarsvið og samskipti þessara aðila með tilliti til erindisbréfs og starfslýsinga

Bestu þakkir fyrir áheyrn

Ef einhver vill fá fullan skammt, verkefnið í heild,
þá er það sjálfsagt.

Sendið mér nafn og heimilisfang á netfangið
gudjon.brjansson@hve.is og ég sendi eintak,
kostar ekkert, allt í boði hússins