

Föstudaginn 16. febrúar 1996 kl. 14:00

69. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 1/1996

## Samkeppnishömlur í skólatannlækningum í Reykjavík

### I.

#### Málavextir

##### 1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 26. apríl 1993, frá Tannlæknafélagi Íslands þar sem félagið leitar eftir álitum Samkeppnisráðs á „*framkvæmd skólatannlækninga í Reykjavík sem rekin er af heilbrigðisráðuneytinu*“. Í erindinu kemur fram að í mars 1992 hafi heilbrigðisráðuneytið ákveðið að taka upp sérstaka gjaldskrá í tannlækningum fyrir skólabörn í Reykjavík, sem nefnd hefur verið ráðherragjaldskrá, og sé hún 20% lægri en umsamin gjaldskrá á milli Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands. Jafnframt segir að ríkið geri samning við Tannlæknafélag Íslands um ákveðna gjaldskrá sem ekki megi hvika frá en undirbjóði síðan þann samning gagnvart skólabörnum í Reykjavík. Um það bil helmingur skólabarna í Reykjavík þiggi tannlæknaþjónustu í skólunum og sé þessi hópur um það bil 1/6 hluti allra skólabarna á landinu.

##### 2.

Með bréfi, dags. 1. júlí 1993, óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn heilbrigðisráðuneytisins um erindið og ítrekaði óskina með bréfi, dags. 23. október 1995, eftir að deilur um gildissvið samkeppnislaga höfðu átt sér stað á milli samkeppnisyfirvalda og heilbrigðisráðuneytis. Í umsögn ráðuneytisins, dags. 1. nóvember 1995, kemur m.a. eftirfarandi fram: „*Ráðuneytið vill taka fram varðandi erindi Tannlæknafélags Íslands, sbr. bréf dags. 26. apríl 1993, að það telur mikilvægt að sá kostnaður sem lagður er til grundvallar við verðlagningu þjónustu tannlækna sé byggður á réttum forsendum. Ráðuneytið telur æskilegt að hið opinbera geti boðið þjónustu á þessu sviði ef hún reynist í raun ódýrari en á einkareknum tannlækna- og ef það getur hugsanlega leitt til almennrar lækkunar á þjónustu tannlækna.*“

### 3.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 7. febrúar 1995, frá átta sjálfstætt starfandi tannlæknum í Reykjavík til viðbótar ofangreindu erindi Tannlæknafélagsins. Telja þeir starfsemi skólatannlækninga Heilsuverndarstöðvarinnar brjóta í bága við samkeppnislög og óska eftir úrskurði þar um.

Í erindinu segir m.a. „Í Reykjavík þurfa börn og unglingar sem fá þjónustu hjá skólatannlækni að greiða u.þ.b. 25% af verði þjónustunnar en hjá sjálfstætt starfandi tannlæknum u.þ.b. 40% af verði þjónustunnar. Þessi munur er ákveðinn af heilbrigðisfyrvöldum þrátt fyrir að laun skólatannlækna og einkatannlækna séu þau sömu fyrir hvert unnið verk. Mismunurinn er réttlættur með því, að annar rekstrarkostnaður en laun sé minni hjá skólatannlæknum en einkatannlæknum. Þetta er gert þrátt fyrir að aldrei hafi farið fram ítarleg skoðun á þessum kostnaði og einnig hefur verið sleppt mjög stórum kostnaðarliðum í skólatannlækningum. Við viljum halda því fram, að kostnaður við hvert tannlækni verk sé í mörgum tilfellum lægri hjá einkatannlæknum en skólatannlæknum og því sé ofangreindur munur á verði þjónustunnar ekki réttlætanlegur.“

Tannlæknarnir fullyrða að öllum börnum í Reykjavík á skólaskyldualdri séu send bréf þar sem fram komi kostir þess fyrir foreldra að barnið sé sent til skólatannlækni. Þetta telja þeir að brjóti í bága við samkeppnislög en jafnframt sé þetta í andstöðu við læknaög þar sem slíkar auglýsingar séu ekki leyfðar í síðarnefndu lögnum.

Jafnframt kemur fram í erindinu að tannlæknarnir efist um að hlutur barns í kostnaði við skólatannlækningar sé í raun greiddur þar sem barnið þurfi ekki að staðgreiða heldur sé forráðamönnum þess sendur gíróseðill fyrir þeirri upphæð sem þeir eigi að greiða, þ.e. um 25% kostnaðar. Tannlæknarnir telja að í mörgum tilvikum séu gíróseðlar ekki greiddir en þrátt fyrir það þiggi börnin áfram þjónustu skólatannlækni án athugasemda. Hjá einkatannlækni þurfi forráðamaður barns aftur á móti að greiða reikning tannlækni að fullu en fái síðan 60% reikningsins endurgreiddan hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Loks segir í erindinu: „Til viðbótar þessu hefur verið komið á svokölluðu kerfi ábyrgðartannlækna, sem við teljum mismuna okkur einkatannlæknum verulega. Rök okkar fyrir þeirri skoðun eru þau að ef barn í skóla segir ekki frá því að það sé hjá einkatannlækni úti í bæ, þá er skólatannlæknir viðkomandi skóla sjálfvirkt gerður að þessum svokallaða ábyrgðartannlækni og barninu þar með gert verulega erfitt fyrir að

*leita annað með sína tannlæknaþjónustu. Sérstaklega má benda á tímabil þegar skólar eru lokaðir og neyðartilvik koma upp.“*

Erindi sjálfstætt starfandi tannlækna var sent Tryggingastofnun ríkisins, Heilsuverndarstöð Reykjavíkur og heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneytinu til umsagnar.

#### 4.

Í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 27. mars 1995, kemur fram að gjaldskrá fyrir skólatannlækningar sé byggð á rannsókn sem gerð var á vegum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um kostnað á rekstri vegna skólatannlækna annars vegar og einkatannlækna hins vegar. Hvað varðar kostnaðarmat við hvert tannlæknisverk vísar Tryggingastofnun ríkisins á heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.

Einnig er í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins vísað í bókun með samningi Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar, dags. 15. apríl 1992. Þar segi að samningsaðilar séu sammála um þá forsendu fyrir samningi, að gjaldskrá sú sem ráðherra setji fyrir skólatannlækningar verði sem svarar 80% af fjárhæð þeirrar gjaldskrár sem samningur fjalli um. Ennfremur segir í bókuninni að endurgreiðslur sjúkratrygginga fyrir aðrar tannlækningar en þær sem eru fyrirbyggjandi fyrir 6–15 ára börn og unglunga í Reykjavík skuli nema 85% af gjaldskrá ráðherra.

Hvað varðar bréf þau sem send eru til barna á skólaskyldualdri og innheimtufyrirkomulag á gíróseðlum, sem sjálfstætt starfandi tannlæknar gera athugasemd við, vísar Tryggingastofnun ríkisins til Heilsuverndarstöðvarinnar í Reykjavík sem haldi utan um skólatannlækningar barna í Reykjavík.

Jafnframt kemur fram í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins að samkvæmt reglugerð nr. 235/1993 sé börnum 16 ára og yngri gert að hafa einn ábyrgðartannlækni sem annist allar almennar tannlækningar viðkomandi barns eða unglings. Vilji barnið skipta um tannlækni þurfi forsjármaður eða ábyrgðartannlæknir barnsins að tilkynna það skriflega til Tryggingastofnunar. Við endurgreiðslu á tannlæknareikningum sé af hálfu Tryggingastofnunar ávallt kannað hver sé ábyrgðartannlæknir viðkomandi. Í byrjun hvers skólaárs kanni skólatannlækningadeild Heilsuverndarstöðvarinnar hvaða grunnskólanemendur í Reykjavík velji annan ábyrgðartannlækni en viðkomandi skólatannlækni og sé þá ekki haft eftirlit með tönnum þeirra barna á vegum skólatannlækningadeildarinnar.

Loks segir í umsögninni: „*Það er heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra sem gefur út reglugerðir er varða heilbrigðismál og því ekki á færi Tryggingastofnunar ríkisins að svara því hvort kerfi ábyrgðartannlækna mismuni einkatannlæknum á einhvern hátt*“.

## 5.

Í umsögn Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur, dags. 4. apríl 1995, kemur fram að innheimtu hafi verið hagað á sama hátt og kynnt hafi verið í bréfum til forráðamanna og farið hafi verið eftir almennum reglum um innheimtu (eindagi, áminning, greiðsluáskorun) en ekki hafi ennþá verið farið í harkalegar innheimtuaðgerðir. Hins vegar sé um það rætt að grípa til frekari aðgerða. Fram kemur í umsögninni að innheimtan hafi gengið mjög vel og séu skil um 90%. Skólatannlækningar Heilsuverndarstöðvarinnar hafi einnig virka þjónustu þegar skólar séu lokaðir og sinni neyðarþjónustu alla virka daga fyrir sína skjólstæðinga.

Með umsögn Heilsuverndarstöðvarinnar fylgdu öll þau bréf sem send hafa verið grunnskólabörnum síðan nógildandi reglur um greiðslur almannatrygginga á tannlæknakostnaði tóku gildi.

## 6.

Umsagnir Tryggingastofnunar og Heilsuverndarstöðvarinnar voru sendar sjálfstætt starfandi tannlæknum til athugasemda. Athugasemdir þeirra bárust með bréfi, dagsettu 10. maí 1995. Þar kemur fram að þeir telji umsögn Heilsuverndarstöðvarinnar styðja fullyrðingar sínar um lélega innheimtu á gíróseðlum fyrir þjónustu skólatannlækna. Telja þeir fullyrðingu Heilsuverndarstöðvarinnar um 90% skil ágiskun eina þar sem ekki sé vísað á nein gögn í þessu sambandi. Næstum því tvö ár séu síðan þessu kerfi hafi verið komið á en engar innheimtuaðgerðir séu hafnar. Á meðan fái skólatannlæknar laun sín greidd samkvæmt vinnuafköstum og allir sjúklingar séu meðhöndlaðir áfram án athugasemda. Það sem á vantar sé greitt með skattpeningum allra landsmanna en Reykjavíkingar sem ekki standi í skilum njóti þeirra. Samkvæmt þeirra upplýsingum séu tannlæknastofur í skólum lokaðar í jóla- og páskafríum skólanna svo og í mestöllu sumarleyfinu. Hvert börnin eigi að snúa sér á þessum tíma sé ekki hirt um. Sjúklingar einkatannlækna eigi hins vegar kost á þjónustunni allan ársins hring auk þess sem einkatannlæknar hafi skipulagða neyðarvakt með tilheyrandi kostnaðarauka.

Jafnframt segir í athugasemdum tannlæknanna: „*Mismunun í svokölluðu kerfi ábyrgðartannlækna er augljós. Í bréfum frá skólatannlækningum Reykjavíkur til foreldra stendur: „Ef ekki er óskað þjónustu skólatannlæknis er nauðsynlegt að rita*

*nafn þess tannlæknis sem annast barnið“ og líka „Þeir sem skiluðu útfylltu blaði í fyrra þurfa ekki að gera það í ár. Ef breytinga er óskað nægir að tilkynna það símleiðis til skólatannlæknis.“ Þetta þýðir að ef þjónustu skólatannlæknis er óskað þá nægir að svara ekki eða tilkynna það símleiðis en hins vegar ef þjónustu einkatannlæknis er óskað er nauðsynlegt að gera það skriflega á sérstöku eyðublaði. Það þarf varla að taka það fram að bréfi þessu er komið áleiðis heim með því að biðja barnið um að skila því. Póstburðarleiðin þykir okkur lágmarkskrafa um þennan boðflutning.“*

Loks kemur fram í athugasemdum tannlæknanna að ábendingar Skólatannlækninga Heilsuverndarstöðvarinnar í bréfi til foreldra, dags. 1. ágúst 1993, þar sem segir að athygli sé vakin á „...að greiðslur vegna skólatannlækninga þ.e.a.s. 25% þátttaka í kostnaði taka mið af lægri gjaldskrá þar sem gjaldskrá skólatannlækninga er 80% af fullri gjaldskrá“ verði vart skilin öðruvísi en sem auglýsing um kosti þess fyrir foreldra að senda börn sín og unglunga til skólatannlæknis. Slíkar auglýsingar séu bannaðar samkvæmt lækna­lögum.

## 7.

Eftir fund með heilbrigðisráðherra þann 21. ágúst sl. barst Samkeppnisstofnun umsögn ráðuneytisins þann 28. september sl. Í umsögn ráðuneytisins kemur m.a. fram að ráðuneytið hafi á undanförunum árum ítrekað fjallað um það álitaefni sem hér sé til úrlausnar. Ráðuneytið telji að hvorki verði ráðið með óyggjandi hætti af 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, né öðrum ákvæðum laganna, hvort heilbrigðisþjónusta falli undir gildissvið þeirra. Ráðuneytið rekur síðan meðferð frumvarps til samkeppnislaga fyrir Alþingi og þá sérstaklega ummæli í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins.

Jafnframt segir í umsögn ráðuneytisins „...Ráðuneytið telur með vísan til framangreinds að ekki hafi komið fram hver afstaða löggjafans sé til þess hvort og þá að hve miklu leyti heilbrigðisþjónusta skuli falla undir samkeppnislöggjöf. Ráðuneytið bendir á að heilbrigðisþjónusta hlýtur að hafa nokkra sérstöðu að þessu leyti og má því til stuðnings benda á að þeir sem kvartað hafa til samkeppnisyfirvalda vegna þessa álitamáls starfa á grundvelli sameiginlegrar gjaldskrár, sem er undantekning frá grundvallarreglum samkeppnislaga. Um starfsemi þeirra gilda því að þessu leyti sérstakar reglur byggðar á eðli starfa þeirra, sem þáttar í opinberri heilbrigðisþjónustu, og ekki er ætlast til þess að þessir aðilar eigi í innbyrðis samkeppni hvað varðar verðlagningu á þjónustu sinni. Ráðuneytið bendir einnig á að aðgerðir þær, sem kærendur gera athugasemdir við, hafa allar beinst að sparnaði og

*þar með að betri nýtingu fjár skattgreiðenda og þeirra sem nýta sér opinbera heilbrigðisþjónustu.*

*Ráðuneytið telur ekki útilokað að samkeppnissjónarmið geti undir vissum kringumstæðum átt við innan heilbrigðisþjónustunnar. Ráðuneytið telur hins vegar að löggjafinn hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort og þá að hve miklu leyti þau geti átt við. Ráðuneytið telur eðlilegt að þeirrar afstöðu verið aflað áður en frekari ákvarðanir verða teknar um þau álitamál sem fyrir liggja.“*

Hvað varðar erindi sjálfstætt starfandi tannlækna, sem hér er til umfjöllunar, vill ráðuneytið taka fram að það telji mikilvægt að sá kostnaður sem lagður sé til grundvallar við verðlagningu þjónustu tannlækna sé byggður á réttum forsendum. Einnig kemur fram að ráðuneytið telji æskilegt að hið opinbera geti boðið þjónustu á þessu sviði ef hún reynist í raun ódýrari en á einkareknum tannlæknastofum og ef það geti hugsanlega leitt til almennrar lækkunar á þjónustu tannlækna. Ráðuneytið telji að tilvitnað dreifibréf frá Heilsugæslunni í Reykjavík, skólatannlækningum, feli hvorki í sér brot á samkeppnislögum né 17. gr. læknalaga nr. 53/1988, þar sem um sé að ræða nauðsynlega kynningu á þjónustu sem veitt sé á vegum heilbrigðisyfirvalda. Ráðuneytið telji að dreifibréfið falli innan marka 17. gr. læknalaga að því er efni varði.

## 8.

Sjálfstætt starfandi tannlæknar óskuðu sérstaklega eftir að fá að koma að ábendingum eftir umsögn ráðuneytisins og eru þær dagsettar 7. nóvember sl. Tannlæknarnir mótmæla þeirri skoðun ráðuneytisins að erindi þeirra heyri ekki undir samkeppnislög og telja þeir þá skoðun ráðuneytisins vera í algerri mótsögn við fyrri úrskurði varðandi málefni tannlækna og annarra heilbrigðisstétta. Einnig segir: „Kostnaður sá sem lagður er til grundvallar við verðlagningu þjónustu sjálfstætt starfandi tannlækna hefur verið nákvæmlega útreiknaður af hlutlausum aðila. Hins vegar hefur aldrei komið fram útreikningur á kostnaði við skólatannlækningar í Reykjavík þar sem allir kostnaðarliðir eru taldir með.“ Varðandi dreifibréf frá Heilsuverndarstöðinni í Reykjavík vilja tannlæknarnir áréttta að þeir telji bréfið fela í sér augljóst brot á samkeppnislögum og þeirri grein læknalaga sem banni auglýsingar á læknisþjónustu. Loks telja þeir skólatannlækningar Heilsuverndarstöðvarinnar ekki hafa svarað til um heimtur á gíróseðlum þeim er sendir séu viðskiptamönnum þeirra.

## 9.

Þar sem erindi Tannlæknafélags Íslands og erindi sjálfstætt starfandi tannlækna falla saman hvað varðar umkvörtun yfir svokallaðri ráðherragjaldskrá var ákveðið í samráði við formann og varaformann Tannlæknafélagsins að sameina það erindi sjálfstætt starfandi tannlækna og fjalla um þau saman. Umsagnir Tryggingastofnunar ríkisins og Heilsuverndarstöðvarinnar varðandi erindi sjálfstætt starfandi tannlækna eiga því jafnframt við um erindi Tannlæknafélags Íslands hvað varðar gjaldskrána sem kvartað er yfir.

Eins og að ofan greinir kemur fram í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 27. mars sl., að í bókun með samningi Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar, dags. 15. apríl 1992, segi að samningsaðilar séu sammála um þá forsendu fyrir samningnum, að gjaldskrá sú sem ráðherra setji fyrir skólatannlækningar verði sem svari 80% af fjárhæð þeirrar gjaldskrár sem samningurinn fjalli um. Á fundi samkeppnisyfirvalda með formanni og varaformanni Tannlæknafélags Íslands kom fram að umrædd bókun hafi verið forsenda samningsgerðar af hálfu Tryggingastofnunar og hafi félagið því nauðugt viljugt fallist á skilmálana, ella hefði ekki gengið saman með samningsaðilum.

## 10.

Með bréfi, dags. 22. nóvember 1995, óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum frá heilbrigðisráðuneytinu varðandi rekstur skólatannlækningadeildar Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um rekstrarleg og fjárhagsleg tengsl skólatannlækningadeildar Heilsuverndarstöðvarinnar, Tryggingastofnunar ríkisins og heilbrigðisráðuneytisins. Loks var spurt hvort Reykjavíkurborg væri greidd húsaleiga sem eiganda skólahúsnaðis þar sem skólatannlækningar færu fram.

Í svari Magnúsar R. Gíslasonar yfirtannlæknis, dags. 6. desember 1995, kemur fram að rekstur skólatannlækningadeildar sé ekki að fullu aðskilinn frá öðrum rekstri Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur. Jafnframt kemur fram að árlega sé gerð fjárhagsáætlun um kostnað heilsugæslunnar í Reykjavík og í þeirri áætlun sé m.a. kostnaður við skólatannlækningar. Heilbrigðisráðuneytið greiði síðan ákveðna upphæð til rekstursins og fari hluti þeirrar upphæðar til reksturs skólatannlækninga. Loks segir að húsaleiga sé ekki aðskilin í fjárveitingu til skólatannlækninga.

## 11.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir upplýsingum Heilsværndarstöðvar Reykjavíkur um þann kostnaðargrundvöll sem var lagður til grundvallar í bókuninni við samning Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands um að gjaldskrá skólatannlækninga skyldi vera 80% af taxta Tannlæknafélagsins. Með bréfi, dags. 21. desember sl., er lögð fram tafla sem sýnir kostnað við skólatannlækningar, eins og hún var árið 1989 en þá var heilsugæslan rekin af Reykjavíkurborg.

## 12.

Á minnisblaði frá Magnúsi R. Gíslasyni vegna fyrirspurnar nr. 155 á Alþingi frá Ástu R. Jóhannesdóttur um greiðsluþátttöku foreldra í tannlækningum barna og unglunga, dags. 14. nóvember 1995, kemur fram að þingmaðurinn hafi spurst fyrir um vanskil á greiðslum fyrir tannlækningar skólabarna hjá skólatannlæknum. Í svarinu segir: *Vanskil hjá skólatannlæknum í Reykjavík voru árið 1992, 231 þúsund kr. og árið 1993, 3,1 milljón kr. sem samsvarar 10% skólarárið 1992/1993 og 19% fyrri hluta skólaársins 1993/1994.*

## II.

### Lagaumhverfi

#### 1.

Við úrlausn á erindi sjálfstætt starfandi tannlækna hefur verið stuðst við almannatryggingalög nr. 117/1993 með síðari breytingum, reglugerð nr. 235/1993 um framkvæmd greiðslna sjúkratrygginga í tannlæknaþjónustu, samning milli Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar ríkisins fyrir tannlækningar veittar sjúklingum sem tryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum, gjaldskrá nr. 166/1992 fyrir skólatannlækningar og læknalög nr. 53/1988.

Í 37. gr. almannatryggingalaga segir:

*„Fyrir tannlæknaþjónustu, aðra en tannréttingar, greiða sjúkratryggingar samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur. Gjaldskráin gildir bæði um tannlækningar sem starfræktar eru á vegum hins opinbera og annarra. Í stað gjaldskrár ráðherra er Tryggingastofnun þó heimilt að semja um gjaldskrá er gildi um tannlæknaþjónustu, alla eða að hluta, aðra en tannréttingar. Greiðslur sjúkratrygginga skv. 1. mgr. skulu vera sem hér segir:*



1. Fyrir tannlækningar barna og unglunga, 15 ára og yngri, aðrar en gullfyllingar, krónu- og brúargerð, 75%.

...

*Reikningi fyrir tannlæknaþjónustu skal framvísað á reikningsformi sem Tryggingastofnun ákveður.*

*Þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. 2. mgr. skulu börn og unglingar, 15 ára og yngri, eiga kost á einni skoðun á ári hjá tannlækni sér að kostnaðarlausu.“*

Samkvæmt reglugerð nr. 235/1993 um framkvæmd greiðslna sjúkratrygginga í tannlæknaþjónustu, skulu sjúkratryggð börn og unglingar 16 ára og yngri hafa einn ábyrgðartannlækni, sem annast allar almennar tannlækningar viðkomandi barns eða unglings. Ábyrgðartannlæknir getur ýmist verið skólatannlæknir eða einkatannlæknir. Greiðslur sjúkratrygginga fyrir almennar tannlækningar skulu takmarkast við að ábyrgðartannlæknir viðkomandi barns eða unglings hafi unnið tannlæknisverkið nema ófyrirsjáanleg atvik hafi gert annað nauðsynlegt, sbr. 1.gr.

Samningur um tannlækningar milli Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands tekur til þeirra starfandi tannlækna sem gerast aðilar að honum með yfirlýsingu stjórnar Tannlæknafélags Íslands. Stjórnin tilkynnir Tryggingastofnun ríkisins hvaða tannlæknar starfi eftir samningnum. Félögum Tannlæknafélags Íslands er frjálst að gerast aðilar að samningnum hvenær sem þeir óska þess, án annarra kvaða en í honum greinir, sbr. 1. gr. samningsins. Í bókun við samning Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélag Íslands, dags. 15. apríl 1992, segir að samningsaðilar séu sammála um þá forsendu fyrir samningnum að gjaldskrá sú sem ráðherra setji fyrir skólatannlækningar verði sem svari til 80% af fjárhæðum þeirrar gjaldskrár, sem samningur þessi fjalli um. Endurgreiðslur sjúkratrygginga fyrir aðrar tannlækningar en fyrirbyggjandi fyrir 6–15 ára börn og unglunga í Reykjavík skulu nema 85% af ofanefndri gjaldskrá ráðherra.

Gjaldskrá nr. 166/1992 fyrir skólatannlækningar gildir fyrir skólatannlækningar sem starfræktar eru á vegum hins opinbera, gagnvart börnum og unglungum 6–15 ára, sbr. 1. mgr. 1. gr. gjaldskrárinnar. Þar sem skólatannlækningar eru fyrir hendi endurgreiðir Tryggingastofnun ríkisins 85% af gjaldskrá þessari þegar um er að ræða tannlækningar barna og unglunga 6–15 ára, hjá einkatannlæknum, aðrar en fyrirbyggjandi, sbr. 1. gr. sbr. lög nr. 67/1991 um almannatryggingar með síðari breytingum.

17. gr. læknalaga nr. 53/1988 segir:

*„Lækni er einungis heimilt að auglýsa læknavarfræðisemi sína með efnislegum og látlausum auglýsingum í blöðum sem birta má í hæsta lagi þrisvar þegar hann hefur störf eða breyting verður á aðsetri eða viðtalstíma. Lækni er heimilt að auðkenna sig með nafni, sérgrein, aðsetri, síma og viðtalstíma á dyraspjöldum, nafnspjöldum og lyfseðlum.*

*Læknum og stéttarfélögum þeirra ber að sporna við því að fjallað sé í auglýsingastíl um lækna og störf þeirra í fjölmiðlum. Á sama hátt ber þeim að vinna á móti því að eftir þeim séu höfð ummæli og viðtöl í fjölmiðlum í auglýsingaskyni. Verði ekki komið í veg fyrir það ber viðkomandi lækni eða stéttarfélagi hans jafnskjótt að leiðrétta það sem kann að vera ofmælt. Öðrum en læknum er bannað að auglýsa starfsemi þeirra eða stuðla að því á annan hátt að sjúklingar leiti til ákveðins eða ákveðinna lækna.“*

## 2.

Í 1. gr. samkeppnislaga segir: *„Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að:*

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,*
- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,*
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.“*

Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í 2. mgr. 14. gr. kemur fram að: *„Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“*

Í 19. gr. samkeppnislaga segir: *„Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi*

*frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.“*

### **III.**

#### **Álit Samkeppnisráðs**

##### **1.**

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álit sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

##### **2.**

Í umsögn heilbrigðisráðuneytis frá 28. september 1995 er lýst efasemdum um að heilbrigðisþjónusta falli undir gildissvið samkeppnislaga. Í því sambandi skal minnt á að í máli nr. 12/1994, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gegn Samkeppnisráði, komst áfrýjunarnefnd samkeppnismála, æðsti úrskurðaraðili á stjórnarsýslustigi á sviði samkeppnismála, að þeirri niðurstöðu að samkeppnislög taki til atvinnustarfsemi í heilbrigðisþjónustu.

##### **3.**

Kvörtun sjálfstætt starfandi tannlækna er margþætt. Meginefni hennar er sama efnis og erindi Tannlæknafélags Íslands frá 26. apríl 1993 og lýtur að gjaldskrá nr. 166/1992 sem heilbrigðisráðherra hefur sett vegna barna á skólaskyldualdri sem nýta sér þjónustu skólatannlækna. Er hún 20% lægri en gjaldskrá sem Tannlæknafélag Ísland og Tryggingastofnun ríkisins hafa samið um fyrir tannlækningar veittar sjúklingum sem tryggðir eru samkvæmt almannatryggingalögum. Með þessu telja tannlæknarnir að þeim sé mismunað í samkeppni við þá tannlæknaþjónustu sem rekin er af hinu opinbera enda hafi ekki verið sýnt fram á að kostnaður við rekstur hennar sé minni en kostnaður sjálfstætt starfandi tannlækna við rekstur eigin starfsemi.

Annar hluti kvörtunarinnar lýtur að dreifibréfi skólatannlækningadeildar Heilsuverndarstöðvarinnar til kynningar á þjónustu skólatannlækna og gjaldskrá þeirra. Sjálfstætt starfandi tannlæknar telja kynninguna vera mismunun sem brjóti í bága við samkeppnislög auk þess sem um sé að ræða auglýsingu en lækna­lög banni auglýsingar.

Ennfremur telja sjálfstætt starfandi tannlæknar innheimtufyrirkomulag skólatannlækningadeildarinnar á kostnaðarhlut sjúklinga brjóta í bága við samkeppnislög og mismuna börnum eftir því hvort þau leiti sér þjónustu skólatannlæknis eða einkatannlæknis í Reykjavík.

Loks kvarta tannlæknarnir yfir sk. kerfi ábyrgðartannlækna sem þeir telja mismuna einkatannlæknum þar eð skólabarn þurfi að tilkynna að það leiti þjónustu einkatannlæknis ella sé viðkomandi skólatannlæknir sjálfkrafa gerður að ábyrgðartannlækni barnsins.

#### 4.

Ástæður erinda Tannlæknafélags Íslands og átta sjálfstætt starfandi tannlækna má rekja til ákvörðunar heilbrigðisráðherra um að gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þau skólabörn sem leita þjónustu skólatannlækna í Reykjavík. Þar eð gjaldskráin sem gefin er út af ráðherra er lægri en sú gjaldskrá sem Tryggingastofnun ríkisins og Tannlæknafélagið hafa samið um fyrir þá sjúklinga sem tryggðir eru með almannatryggingalögum telja sjálfstætt starfandi tannlæknar samkeppnisstöðu sína skerta. Eins og að framan er getið er þetta atriði megininntak kvartananna. Ef umræddri gjaldskrá ráðherra væri ekki til að dreifa væru fæst hinna kvörtunarefnanna til staðar. Af þeim sökum verður fyrst að leita svara við því hvort og að hvaða leyti útgáfa hinnar sérstöku ráðherragjaldskrár er andstæð markmiðum samkeppnislaga.

Í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um erindi tannlæknanna segir að gjaldskrá fyrir skólatannlækningar sé byggð á rannsókn á vegum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins „*um kostnað á rekstri vegna skólatannlækninga annars vegar og einkatannlækna hins vegar*“. Í umsögn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis segir af sama tilefni: „*...vill ráðuneytið taka fram að það telur mikilvægt að sá kostnaður sem lagður er til grundvallar við verðlagningu þjónustu tannlækna sé byggður á réttum forsendum. Ráðuneytið telur æskilegt að hið opinbera geti boðið þjónustu á þessu sviði ef hún reynist í raun ódýrari en á einkareknum tannlæknastofum og ef það getur hugsanlega leitt til almennrar lækkunar á þjónustu tannlækna.*“ Vegna hinna tilvitnuðu orða um rannsókn á kostnaðargreiningu skólatannlækninga annars vegar og einkatannlækna hins vegar leitaði Samkeppnisstofnun til heilbrigðisráðuneytisins, með bréfi dags. 22. nóvember sl., upplýsinga um það hvernig rekstrarlegum og fjárhagslegum aðskilnaði skólatannlækninga Heilsuverndarstöðvarinnar frá öðrum þáttum í rekstri stofnunarinnar væri háttað. Jafnframt var spurt um það hvort greidd væri húsaleiga

fyrir það húsnæði sem skólatannlæknar starfa í og er í eigu Reykjavíkurborgar. Í minnisblaði frá yfirtannlækni ráðuneytisins og í samtali við hann kom fram að rekstur skólatannlækningadeildar er ekki að fullu aðskilinn frá öðrum rekstri Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur. Ennfremur segir að húsaleiga sé ekki aðskilin í fjárveitingu til skólatannlækninga. Að fengnum þessum upplýsingum sneri Samkeppnisstofnun sér til forstjóra Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur. Í bréfi, dags. 21. desember, kveðst forstjórinn hafa aflað þess kostnaðargrundvallar sem notaður var við ákvörðun heilbrigðisráðherra við gjaldskrá skólatannlækninga. Í töflu sem fylgir bréfinu er miðað við kostnað skólatannlækna á vegum Reykjavíkurborgar fyrir árið 1989. Þar eru einstakir kostnaðarliðir skólatannlækninga sundurliðaðir ásamt hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. Niðurstaðan er sú að heildarkostnaður skólatannlækninga á vegum Reykjavíkurborgar árið 1989 hafi numið 67% af fullum taxta Tannlæknafélagsins. Ekki er getið um forsendur sameiginlegs kostnaðar, né heldur er húsnæðiskostnaður skólatannlækninga tilgreindur. Enginn fjármagnskostnaður kemur fram af skólatannlækningum né afskriftir af tækjum og búnaði.

Ljóst er af þeim gögnum sem aflað hefur verið að við ákvörðun heilbrigðisráðherra um gjaldskrá fyrir skólatannlækningar árið 1992 hefur aðeins verið höfð hliðsjón af hluta þess kostnaðar sem féll til við rekstur skólatannlækna á vegum Reykjavíkurborgar árið 1989. Fullyrðing Tryggingastofnunar ríkisins um að gjaldskrá heilbrigðisráðherra byggist á rannsókn á rekstri vegna skólatannlækninga annars vegar og einkatannlækna hins vegar á því ekki fyllilega við rök að styðjast. Heilbrigðisráðuneytið telur í skrifum sínum til Samkeppnisstofnunar mikilvægt að sá kostnaður sem lagður er til grundvallar við verðlagningu á þjónustu tannlækna sé byggður á réttum forsendum. Þrátt fyrir þessa afstöðu tekur heilbrigðisráðherra ákvörðun um að setja gjaldskrá fyrir þjónustu skólatannlækna og byggir hana á afar hæpnum og ófullkomnum rekstrarlegum upplýsingum.

Með því að setja gjaldskrá fyrir skólatannlækningar í Reykjavík, sem er allnokkru lægri en sú gjaldskrá sem Tryggingastofnun ríkisins hefur samið um við Tannlæknafélag Íslands á forsendum sem ætla verður að báðir sammingsaðilar séu sammála um, hlýtur sú krafa að vera gerð til heilbrigðisráðherra að hann geti fært óyggjandi kostnaðarleg rök fyrir þeirri gjaldskrá sem hann setur. Gögn málsins sýna hins vegar að ráðherra hafi ekki gert það. Með útgáfu gjaldskrárinnar fyrir skólatannlækningar hefur heilbrigðisráðherra því í reynd þvingað fram gjaldskrármismun á milli skólatannlækninga og einkatannlækninga. Með því hefur heilbrigðisráðherra ekki hvatt til samkeppni heldur gengið gegn markmiði samkeppnislaga sbr. a- og b-liði 1. gr.

Telja verður eðlilegt með hliðsjón af markmiði samkeppnislaga og út frá því sjónarmiði heilbrigðisráðuneytisins að „*sá kostnaður sem lagður er til grundvallar við verðlagningu þjónustu tannlækna sé byggður á réttum forsendum*“ að mælast til þess að gjaldskrá fyrir skólatannlækningar verði að svo stöddu felld úr gildi.

Telji heilbrigðisráðherra hins vegar æskilegt að gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir skólatannlækningar verður að gera þá kröfu að hún miðist við allan kostnað sem til fellur við starfsemi skólatannlækninganna. Með því er vísað til þess að skólatannlækningarnar sem reknar eru af hinu opinbera verði ekki greiddar niður af annarri starfsemi Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur eða greiddar niður með öðrum hætti en tannlæknaþjónusta sjálfstætt starfandi tannlækna fyrir skólabörn sem tryggð eru samkvæmt almannatryggingalögum, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Heimild heilbrigðisráðherra til að setja á sérstaka gjaldskrá fyrir skólatannlækningar er ótvíræð en við beitingu heimildarinnar ber ráðherra á grundvelli lögmætisreglunnar að taka tillit til samkeppnislaga og því skylt að gæta jafnræðis í samkeppnislegu tilliti. Þar sem ekki hefur verið sýnt fram á að gjaldskrá sú sem heilbrigðisráðherra gaf út fyrir skólatannlækningar byggist á raunkostnaði við starfsemina, rýrir gjaldskráin með ósanngjörnum hætti samkeppnisstöðu sjálfstætt starfandi tannlækna og tryggir ekki jöfn samkeppnisskilyrði þeirra við skólatannlækningar Heilsuverndarstöðvarinnar.

Samkeppnisskilyrði sjálfstætt starfandi tannlækna verða ekki viðunandi fyrr en stofnað hefur verið sérstakt félag um rekstur skólatannlækninga Heilsuverndarstöðvarinnar. Félag sem greiði skatta og skyldur með sama hætti og sjálfstætt starfandi tannlækna þurfa að gera, þar á meðal tekju- og eignaskatt. Við rekstur slíks félags, þ.m.t. tekjuútreikning, verður m.a. að hafa hliðsjón af mati á stofnfjárfestingu og fjármögnun hennar og gæta þess að reikna markaðsverti af henni.

## 5.

Verkefni samkeppnisyfirvalda er að framfylgja samkeppnislögum og úrskurða um brot á þeim. Því verður ekki á þessum vettvangi tekin afstaða til þess hvort kynning skólatannlækningadeildar á þjónustu skólatannlækna varði við læknaög.

Í kynningarbréfi skólatannlækninga Heilsuverndarstöðvarinnar til forráðamanna barna í Reykjavík er bent á að frjálst sé að velja hvort heldur þjónusta skólatannlækna eða einkatannlækna en vakin er athygli á lægri greiðslum hjá skólatannlækni. Umræddu kynningarbréfi er dreift til barnanna innan skólanna af skólatannlæknaeild. Fallast

verður á þá skoðun sjálfstætt starfandi tannlækna að skólatannlæknadeildin sé í nánari tengslum við börnin í skólanum en einkatannlæknar og með því að tíunda ágæti gjaldskrár heilbrigðisráðherra sé verið að beina börnum til skólatannlækna. Vegna þessara tengsla er sérstaklega brýnt að skólatannlæknar gæti hlutleysis. Með því að benda á ráðherragjaldskrána með þeim hætti sem gert hefur verið er það mat Samkeppnisráðs að skólatannlæknadeild Heilsuverndarstöðvarinnar misnoti aðstöðu sína á þann veg að það geti takmarkað samkeppni.

## 6.

Fram hefur komið, m.a. í umræðum á Alþingi, að Heilsuverndarstöðin hefur ekki reynt að innheimta útistandandi kröfur fyrir þjónustu skólatannlækna umfram upphaflega gíróseðla sem forráðamönnum barna sem njóta þjónustu skólatannlækna eru sendir. Mun nú svo komið að ekki hafi verið innheimt nema sem svarar 80% af greiðsluhluta þeirra skólabarna sem fá tannlæknaþjónustu hjá skólatannlækningum Heilsuverndarstöðvarinnar í stað 90% eins og fullyrt er í bréfi Heilsuverndarstöðvarinnar til Samkeppnisstofnunar.

Í gögnum málsins kemur fram að greiðslufyrirkomulag skólatannlækninga Heilsuverndarstöðvarinnar er ekki það sama og hjá einkatannlæknum. Forráðamönnum þeirra skólabarna í Reykjavík sem njóta þjónustu skólatannlækninganna er aðeins sendur gíróseðill fyrir kostnaðarhluta barnanna. Hjá einkatannlæknum þurfa forráðamenn barna sem tryggð eru samkvæmt almannatryggingalögum hins vegar að staðgreiða alla þjónustuna en fá kostnaðarhlut Tryggingastofnunar ríkisins síðan endurgreiddan hjá stofnuninni. Ekki þarf að fara um það mörgum orðum að sú aðferð sem tíðkast hjá skólatannlækningum Heilsuverndarstöðvarinnar við gjaldtöku fyrir tannlæknaþjónustu er mun þægilegri og ódýrari fyrir forráðamenn skólabarna.

Þar sem sjálfstætt starfandi tannlæknar eiga þess ekki kost samkvæmt samningi Tryggingastofnunar ríkisins og Tannlæknafélags Íslands að bjóða upp á sama greiðslufyrirkomulag og skólatannlækningar Heilsuverndarstöðvarinnar telur Samkeppnisráð að með því sé sjálfstætt starfandi tannlæknum mismunað og samkeppnisstaða þeirra rýrð. Fer það gegn markmiði samkeppnislaga og er þeim tilmælum beint til ráðherra að jafnræðis verði gætt í þessu sambandi.

## 7.

Síðasti hluti kvörtunarinnar lýtur að vali á ábyrgðartannlækni en sjálfstætt starfandi tannlæknar telja óeðlilegt að skólatannlæknir sé sjálfvirkt gerður að ábyrgðartannlækni ef barn segir ekki sjálft frá því að það sé hjá einkatannlækni. Í reglugerð nr. 235/1993 um framkvæmd greiðslna sjúkratrygginga í tannlæknaþjónustu kemur fram að öll sjúkratryggð börn og unglingar yngri en 16 ára skuli hafa einn ábyrgðartannlækni sem annist allar almennar tannlækningar viðkomandi og geti hann ýmist verið skólatannlæknir eða einkatannlæknir. Ekki er hægt að fallast á að efni reglugerðarinnar sem slíkrar brjóti í bága við markmið samkeppnislaga þar sem tannlæknar eiga jafna möguleika á því að gerast ábyrgðartannlæknar hvort sem þeir eru skólatannlæknar eða einkatannlæknar. Endanlegt val á ábyrgðartannlækni er hins vegar hjá forráðamönnum skólabarna. Við val á ábyrgðartannlækni senda skólatannlækningar Heilsuverndarstöðvar Reykjavíkur öllum forráðamönnum grunnskólanemenda í Reykjavík eyðublað þar sem þeir eru beðnir um að skrá hvort þeir óski eftir þjónustu skólatannlæknis eða ekki. Ef ekki er óskað eftir þjónustu skólatannlæknis er viðkomandi beðinn um að tilgreina nafn þess tannlæknis sem veitir þjónustuna. Forráðamenn eiga síðan að skila útfylltum eyðublöðum til skólatannlæknis eða á skrifstofu skólans. Ekki er hægt að fallast á það með sjálfstætt starfandi tannlæknum að með þessu sé einkatannlæknum mismunað á einhvern þann hátt að brjóti í bága við samkeppnislög.