

Alþingi
Velferðarnefnd
nefndasvid@althingi.is

Sendandi:
Ragnar Freyr Ingvarsson
Formaður Læknafélag Reykjavíkur

Reykjavík, 13. mars 2023

Varðar: Mál nr. 679, þingskjal 1049 á 153. löggjafarþingi. Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um sjúkratryggingar (greiðsluþáttaka sjúkratryggðra)

Læknafélag Reykjavíkur (LR) er félag lækna sem að hluta eða öllu leyti starfa sjálfstætt.

Eftirfarandi er umsögn LR um ofangreint frumvarp.

1. Í lagafrumvarpinu virðist ekki hafa verið hugað að réttarstöðu sjálfstætt starfandi lækna samkvæmt núgildandi lögum. Lög nr. 112/2008 um sjúkratryggingar lúta að því að tryggja þá, sem eru sjúkratryggðir samkvæmt lögnum, gagnvart tilgreindum kostnaði við heilbrigðisþjónustu. Það er hlutverk Sjúkratrygginga Íslands (SÍ) og heilbrigðisráðuneytisins að útfæra og skilgreina þennan rétt nánar.
2. Sjálfstætt starfandi læknar eru ekki í lagalegu réttarsambandi við SÍ, eins og frumvarpið virðist gerir ráð fyrir. Eðli máls samkvæmt taka sjálfstætt starfandi læknar, eins og aðrar sjálfstætt starfandi fagstéttir, gjald fyrir sína þjónustu. Gjald fer eftir gjaldskrá hvers og eins.
3. Síðustu áratugi allt til ársins 2018 en með hléum hafa SÍ (áður Tryggingastofnun ríkisins) gert rammasamning við sjálfstætt starfandi sérfræðilækna. Meginefni samninganna hafa verið að sérgreinalæknar, sem starfa samkvæmt samningnum, skuldbundu sig til að veita öllum sjúkratryggðum þjónustu á jafnræðisgrundvelli gegn gjaldi, sem hefur verið ákveðið í gjaldskrá sem hefur verið hluti samningsins. Með því að starfa samkvæmt rammasamningi skuldbundu læknar sig til að innheimta ekki gjald fyrir þjónustu sína umfram gjald samkvæmt gjaldskránni. Með jafnræðisgrundvelli er einkum átt við að enginn sjúkratryggðra skyldi hafa forgang fram yfir aðra og læknum óheimilt að veita slíkan forgang, hvort sem væri gegn greiðslu viðbótargjalds eða ekki.
4. Rammasamningurinn hafði að geyma ýmis mikilvæg efnisatriði, t.d. um samstarfsnefnd sem hafði m.a. hlutverki að gegna ef útgjöld samkvæmt samningnum fóru fram yfir skilgreind mörk, eða ef þörf var á að skýra nánar hvernig verklagi skyldi háttáð samkvæmt tilgreindum gjaldaliðum gjaldskrár.
5. Frá árslokum 2018 hafa sjálfstætt starfandi sérgreinalæknar ekki orðið varir við mikla viðleitni SÍ til að semja að nýju. Fjölmargir samningafundir hafa verið haldnir á undanförunum árum, en þeir hafa verið ómarkvissir og lítið þokast í samkomulagsátt. Að mati samninganefndar lækna virðist SÍ hafa haft á stefnuskrá sinni að semja á einhvern allt annan

veg heldur en í fyrri samningum án þess að fyrir liggi hvernig og án þess að nokkur sátt hafi tekist um það við lækna.

6. Í samningsleysinu hefur ráðherra ákveðið einhliða með reglugerð að greiðslur SÍ til sjúkratryggðra fyrir heilbrigðisþjónustu sérfræðilækna skuli vera samkvæmt gjaldskrá, sem SÍ gefi einhliða út. Upphaflega reglugerðin var nr. 1255/2018 og gildi í einhverja mánuði, en síðan þá hefur hún verið framlengd til nokkurra mánaða í senn.

7. Gjaldskrá, sem SÍ hefur farið eftir eftir setningu reglugerðarinnar, er gjaldskráin sem gildi samkvæmt rammasamningnum á árunum 2014-2018. SÍ hefur „verðbætt“ einingarverð gjaldskrárinnar með sínum hætti í nokkur skipti en ekki þannig að hún hafi fylgt eðlilegri launa- og verðlagsþróun. Engar hækkningar hafa verið til lækna síðan í janúar 2020.

8. Gjaldskrá, sem SÍ hefur farið eftir samkvæmt einhliða ákvörðunum sínum, er ekki bindandi fyrir sjálfstætt starfandi lækna. A.m.k. flestir læknar hafa haft þann háttinn á að senda SÍ reikninga á grundvelli gjaldskrárinnar, en gera sjúklingum reikning vegna viðbótargjalda ef svo ber undir. LR tekur þó fram að á læknum hvílir engin skylda til að viðhafa þetta fyrirkomulag. Það er til þæginda fyrir SÍ og sjúklinga, en óþæginda fyrir lækna. LR telur það jafnvel vera tímaspursmál hvenær læknar gefist upp á þessu fyrirkomulagi og rukki skjólstæðinga sína beint.

9. Bæði SÍ og læknar eru sammála um að gjaldskrá SÍ sé úrelt. Hún tekur ekki mið af framþróun í læknisfræði og heilbrigðisþjónustu, enda ekki verið uppfærð a.m.k. frá árinu 2014. Hún stuðlar ekki að nýsköpun eða öðrum nauðsynlegum breytingum í heilbrigðisþjónustu, t.d. teymisvinnu og nýjum aðferðum sem hafa leyst eldri aðferðir af hólmi. Önnur hliðin á peningnum er að gjaldskráin hefur að geyma gjaldliði vegna læknisverka sem eru úrelt. Hin hliðin er að það vantar í gjaldskrána verk, sem fagaðilar eru sammála um að þurfi að vera unnin, auk þess sem aðlaga þurfi gjaldliði vegna verka sem eru unnin með öðrum hætti heldur en var fyrir tíu árum, svo dæmi sé tekið. Meðal annars vegna þessa eru læknar að gefast upp á núverandi fyrirkomulagi, sbr. efnisgrein 8 hér að framan.

10. Það er skortur á nýliðun í sérfræðilæknastétt hér á landi. Á síðustu árum eru dæmi um að SÍ hafi neitað sérgreinalæknum, sem hafa snúið heim erlendis frá, um að starfa samkvæmt gjaldskránni. Rekstrarumhverfi, þar sem ríkir samningsleysi og SÍ hefur haft hugmyndir um skammtímalausnir, eru ekki til þess fallnar að sérfræðilæknar sjái sér hag í því að flytja til landsins og opna læknastofu með tilheyrandi stofnkostnaði og mannráðningum. Með núverandi fyrirkomulagi er nýsköpun og nýliðun haldið niðri. Það er nú þegar skortur á sérfræðilæknum í mörgum sérgreinum, sem leiðir til þess að biðlistar lengjast og sjúklingar fá ekki fullnægjandi læknisþjónustu.

11. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að í tilvikum, þegar ekki er í gildi samningur milli SÍ og fagstéttar á sviði heilbrigðisþjónustu, skuli veitendum þjónustu vera óheimilt að krefja sjúkratryggðan um frekara gjald. Þetta er með öllu óásættanlegt fyrir lækna. Verði tillagan að lögum er fyrirséð að sérfræðilæknar slíti samvinnu við SÍ og rukki sjúklinga beint, eins og hugmyndir hafa verið um, sbr. m.a. 8. efnisgrein hér að framan.

12. Sama athugasemd á við um 2. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að gerðardómur skuli skera úr, takist samningsaðilum ekki að semja innan 9 mánaða frá lokum gildistíma samnings. Sjálfstætt starfandi sérgreinalæknar eru ekki reiðubúnir að undirgangast að þriðji aðili eins og gerðardómur ákveði „samning“ sem þeir eiga að vera bundnir af. Í því tilviki er

jafn líklegt, eins og áður hefur verið gerð grein fyrir, að sjálfstætt starfandi sérgreinalæknar slíti samvinnu við SÍ og rukki sjúklinginn beint á grundvelli eigin gjaldskrár, án aðkomu SÍ.

13. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 53/1989 um sammingsbundna gerðardóma taka lögin til þess að aðilar geta með samningi ákveðið að leggja réttarágreining sína á milli í gerð. Í tilvikum SÍ og sjálfstætt starfandi sérgreinalækna snýst málið ekki um réttarágreining sem leysa þarf úr, heldur hagsmunaágreining. Það fellur utan sviðs dómstóla að leysa hagsmunaágreining með e.k. dómi eða sammingsígildi, enda væri sammingsforræði afnumið með slíku fyrirkomulagi.

14. Sé ætlun frumvarpshöfundar að sjálfstætt starfandi sérgreinalæknum verið gert skylt að starfa samkvæmt „samningi“ við SÍ, sem yrði breyting frá því sem verið hefur hingað til, þá jafngilti það þegnskylduvinnu og færi gegn 76. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, sbr. einnig eignarréttarákvæði 72. gr. og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

15. Sérfræðilæknisþjónusta á Íslandi er með því allra ódýrasta sem þekkest á Vesturlöndum. Gæðastig er hátt, líkt og rannsóknir hafa sýnt. Sérgreinalæknar vilja gera miklar kröfur til sjálfs sín að beita bestu viðurkenndu læknisfræðilegri þekkingu á hverjum tíma. LR virðist sem stjórnámálamaður hafi ekki gefið sér mikinn tíma til að setja sig inn í samningamál lækna og SÍ. Það er ekki til einföldunar á stöðunni að innan SÍ er mjög takmörkuð sérfræðiþekking og með fullri virðingu fyrir fulltrúum SÍ, þá hafa þeir mjög takmarkaða þekkingu á vinnu sérgreinalækna. Þetta hafa fulltrúar SÍ viðurkennt. Þetta er mjög vond staða og ekki til þess fallin að auðvelda sammingsgerð.

16. Lagafrumvarpið sem hér er til umfjöllunar er vanhugsað og virðist sett fram án viðhlítandi þekkingar. LR skorar á velferðarnefnd, alveg óháð þessu frumvarpi, að kynna sér hvernig SÍ hefur haldið á samningaviðræðum við sjálfstætt starfandi sérgreinalækna á undanförunum árum hvað hafi verið í boði af hennar hálfu í viðræðunum.

17. LR mótmælir frumvarpinu og telur það hvorki samrýmast skynsemi, almennum lögum né stjórnarskrá.

Virðingarfyllst,

f. h. Læknafélags Reykjavíkur,

Ragnar Freyr Ingvarsson, formaður Læknafélags Reykjavíkur