

Þriðjudagurinn 28. apríl 1998 kl. 14:00

110. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 13/1998

**Erindi er varðar samning Félags íslenskra sjúkraþjálfara
og Tryggingastofnunar ríkisins**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 29. desember 1997, frá Sigurði G. Guðjónssyni hrl. þar sem hann f.h. sjúkraþjálfaranna Halldóru Soffíu Gunnlaugsdóttur, Sigbrúðar Ingu Jónsdóttur og Sólveigar Steinþórsdóttur óskar eftir að samningsákvæði samnings TR við Félag íslenskra sjúkraþjálfara verði skoðuð.

Í erindinu kemur fram að gerður hafi verið sérstakur samningur um samskipti sjúkraþjálfara og Tryggingastofnunar (TR) þann 11. apríl 1995. Í 1. gr. þessa samnings er takmörkuð aðild þeirra sjúkraþjálfara sem geta tekið að sér sjúkraþjálfun gegn greiðslu frá TR.

Einnig segir í erindinu að umsóknum sjúkraþjálfaranna þriggja til TR um að starfa á grundvelli þessa samnings þ.e. með greiðsluþátttöku TR hafi verið hafnað. Telur kvartandi þetta samningsákvæði ekki standast samkeppnislög þar sem það sé andstætt tilgangi laganna.

Auk þess telur kvartandi að ætla megi að TR eða einhver tiltekinn hópur sérfræðinga geti ekki með samningi sínum milli ákveðið að þeir einir sem hlotið höfðu starfsleyfi á tilteknum tíma megi einir vinna fyrir TR að nánar skilgreindum sérfræðiverkefnum. Ekki verði ráðið af almannatryggingalögum að takmarka skuli heimild til sjúkraþjálfunar við ákveðin hóp sjúkraþjálfara, eins og reyndin yrði, ef 1. gr. samningsins frá 11. apríl 1995 verði látin standa óhöggð.

II. Málsmeðferð

Erindi kvartanda var sent Tryggingastofnun ríkisins til umsagnar, þann 8. janúar 1998, og afrit sent til heilbrigðisráðuneytisins. Jafnframt var erindið sent til umsagnar Félags íslenskra sjúkraþjálfara.

1.

Umsögn TR barst Samkeppnisstofnun, þann 19. febrúar s.l. Þar kemur fram að á grundvelli 1. mgr. 39. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993 hafi TR samið við Félag íslenskra sjúkraþjálfara (FÍSP) um sjúkraþjálfun, þann 11. apríl 1995.

Í umsögn TR kemur fram að samningurinn við sjúkraþjálfara hafi verið liður í ráðstöfunum til að draga úr útgjöldum sem höfðu aukist mjög milli ára. Við samningsgerðina hafi annars vegar verið samþykktar aðgangstakmarkanir að samningnum, þ.e. að ákveðið hafi verið að binda hann við þá sjúkraþjálfara sem þá voru starfandi og tilgreindir voru á sérstöku fylgiskjali, en fjölgun sjúkraþjálfara sé háð samþykki TR. Hins vegar hafi verið samið um að sjúkraþjálfarar veittu TR afslátt ef einingafjöldi (verk unnin á almannaksári) færi fram úr ákveðnum mörkum. Samkvæmt reglum tryggingaráðs greiði sjúklingar almennt 50% af kostnaði fyrir fyrstu 24 skiptin á ári en eftir það 25%. Elli- og örorkulífeyrisþegar og börn yngri en 16 ára greiði 25% fyrir fyrstu 15 skiptin á árinu en ekkert eftir það.

Í grein 1.1., a-lið í samningi TR og FÍSP segir m.a. „*Við gerð samnings þessa er samningur þessi bundinn við þær starfsstofur, stöðugildi og sjúkraþjálfara, sem tilgreind eru á meðfylgjandi lista, fylgiskal nr. 1, eða síðar gerast aðilar að samningnum samkvæmt sérstöku samkomulagi að fenginni umsögn samráðsnefndar sbr. 8. gr. Fjölgun starfsstofa og sjúkraþjálfara á starfsstofum er háður samþykki TR að fenginni umsögn samráðsnefndar*“.

Jafnframt kemur fram í umsögn TR að þegar umsóknir hafi borist um ný stöðugildi hafi tryggingayfirlæknir jafnan óskað eftir álitum viðkomandi héraðslæknis um þörf fyrir fjölgun sjúkraþjálfara í sveitarfélaginu. Ef héraðslæknir hafi talið vera þörf fyrir fleiri sjúkraþjálfara hafi TR ávallt samþykkt umsóknirnar.

Loks segir í umsögn TR að stofnuninni beri lögum samkvæmt að tryggja að hinir tryggðu sjúklingar fái nauðsynlega sjúkraþjálfun. Í lögum um almannatryggingar sé TR hins vegar ekki gert skylt að kaupa alla þá þjónustu sem í boði er hverju sinni. TR telji því að henni sé ekki skylt að kaupa aðra og meiri þjónustu en nauðsynleg sé til að tryggja hagsmuni hinna sjúkra- og slysatryggðu. Jafnframt telji stofnunin að framkvæmd sú sem viðhöfð hafi verið brjótí ekki í bága við 1. gr. samkeppnislaga.

2.

Í umsögn Félags íslenskra sjúkraþjálfara kemur fram að félagið telji ekki felast nein takmörkunarákvæði í samningnum sjálfum en skv. 1. gr. hans sé samningurinn bundinn við þær starfsstofur, stöðugildi og sjúkraþjálfara sem tilgreind séu á fylgiskjali nr.1 með samningnum eða sem síðar gerist aðilar að samningnum samkvæmt sérstöku samkomulagi að fenginni umsögn samráðsnefndar FÍSP og TR. Takmörkun á aðgengi að samningnum hafi því verið undir ákvörðun samráðsnefndar komin en ekki hafi verið kveðið á um slíka takmörkun í samningnum sjálfum.

Sjórn FÍSP sé sammála því að það standist ekki samkeppnislög að TR geti takmarkað heimild löggiltra sjúkraþjálfara til að starfa samkvæmt samningnum við ákveðinn tiltekinn hóp sjúkraþjálfara sem starfsleyfi höfðu á þeim tiltekna tíma þegar samningurinn var undirritaður.

Stjórnin telji fráleitt að naumar fjárveitingar til TR eigi að vera ákvarðandi um aðgengi sjúkraþjálfara að samningi félagsins og stofnunarinnar. Jafnframt telji stjórnin að héraðslæknar hafi ekki lagt neitt raunhæft mat á þörf fyrir sjúkraþjálfun.

Til þess að hinn almannatryggingatryggði fái nauðsynlega sjúkraþjálfun ætti ekki að skipta máli fyrir TR hjá hvaða sjúkraþjálfara eða á hvaða starfsstofu sjúklingurinn fái þjónustuna svo fremi sem sjúkraþjálfarinn hafi löggildingu og starfsstofan uppfylli lágmarksskilyrði um útbúnað og hollustuhætti og svo fremi sem þörf sjúklingsins fyrir meðferð sé viðurkennd.

3.

Eftir nokkur bréfaskrif milli Samkeppnisstofnunar og málsaðila, barst Samkeppnisstofnun þann 26. mars sl., afrit af nýgerðum samningi milli

Tryggingastofnunar ríkisins og Félags íslenskra sjúkraþjálfara um sjúkraþjálfun, dags. sama dag.

Nokkrar greinar hins nýja samnings eru efnislega frábrugðnar samsvarandi greinum í eldri samningi aðila. Meginbreytingarnar koma fram í 1. gr. og 8. gr. samningsins. 1. gr. varðar aðild að samningnum en 8. gr. fjallar um samráðsnefnd. Báðar greinar voru tilefni kvörtunar þeirrar sem mál þetta snýst um.

1. gr. hins nýja samningsins er svohljóðandi:

„1.1. Samningurinn tekur til:

a) Löggiltra sjúkraþjálfara sem starfa skv. eldri samningi TR og FÍSP um sjúkraþjálfun og reka eigin starfsstofur á Íslandi og sem fullnægja kröfum skv. 2. gr. Aðrir löggiltir sjúkraþjálfarar sem vilja hefja störf á stofu skv. samningi þessum skulu senda um það erindi til TR.

b) Sameignarféлага, einkahlutafélaga og hlutafélaga sem stofnuð hafa verið eða verða stofnuð í þeim tilgangi að annast sjúkraþjálfun og gerast aðilar að samningi þessum, enda sé félagið í meirihlutaeign löggiltra sjúkraþjálfara, sem beri persónulega ábyrgð á að ákvæðum samnings þessa sé fylgt svo og lögum nr. 58/1976 um sjúkraþjálfun. Félag sem gerist aðili að samningi þessum skal senda TR upplýsingar um stjórn félagsins og eigendur þess og starfandi sjúkraþjálfara hverju sinni.

1.2. TR áskilur sér rétt til að gera samninga við aðra aðila sem fullnægja skilyrðum laga og reglna um sjúkraþjálfun, þar sem slíkt er talið nauðsynlegt.“

Hlutverk samráðsnefndar kemur fram í 8. gr. samningsins og er eftirfarandi:

„a) að hafa eftirlit með því að aðstaða skv. 2. gr. sé fullnægjandi

b) að fjalla um og taka ákvarðanir um ágreining eða álitamál í samskiptum samningsaðila, svo sem vegna ágreinings um tegund og fjölda meðferða, og verð þjónustu, þ.m.t. að ákvarða einingafjölda skv. grein 5.3.

c) að fjalla um kærur, sem kunna að koma fram hjá sjúklingum um starfsemi sjúkraþjálfara

d) að skera úr öðrum málum er upp kunna að koma í samskiptum TR og sjúkraþjálfara og féлага þeirra.“

III. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er kvartað yfir aðgangstakmörkunum í 1. gr. samnings TR og Félags íslenskra sjúkraþjálfara, dags. 11. apríl 1995. Aðgangstakmörkunin fólst í að aðeins tiltekinn hópur sjúkraþjálfara var samningsbundin TR. Aðrir sjúkraþjálfarar sem höfðu óskað eftir að starfa á grundvelli samningsins urðu að sækja um það sérstaklega. Fjölgun starfsstofa og sjúkraþjálfara á starfsstofum var háður samþykki TR að fenginni umsögn samráðsnefndar. Tryggingayfirlæknir hafði sem vinnureglu að senda allar umsóknir um ný stöðugildi til viðkomandi héraðslæknis og óska eftir álit hans á þörf fyrir fjölgun sjúkraþjálfara í sveitafélaginu.

Þann 26. mars sl. var undirritaður nýr samningur milli TR og Félags íslenskra sjúkraþjálfara. Í hinum nýja samningi koma fram verulegar efnisbreytingar á hinni umdeildu 1. gr. og 8. gr. eldri samnings. Efnisbreytingin í 1. gr. felst í stuttu máli í því að allir sjúkraþjálfarar sem uppfylla ákveðnar hlutlægar kröfur varðandi aðbúnað og aðstöðu, sbr. 2. gr. geta starfað á grundvelli hans. Í eldri samningnum fólst ákveðin aðgangshindrun þar sem aðeins tilteknir sjúkraþjálfarar voru samningsbundnir TR. Það að samningurinn skyldi ekki vera opinn öllum sjúkraþjálfurum sem uppfylltu fyrirfram ákveðin hæfnisskilyrði var tilefni kvörtunarinnar í máli þessu.

Önnur breytingin á samningnum kemur fram í 8. gr. Þar er hlutverk samráðsnefndar rakið í þremur liðum. Hlutverk nefndarinnar er skv. ákvæðinu að hafa eftirlit með sjúkraþjálfurum út frá faglegum forsendum og að skera úr í deilum milli sjúkraþjálfara og sjúklinga. Auk þess ber nefndinni að skera úr deilum sem upp kunna að koma vegna túlkunar á samningi þessum. Í samsvarandi ákvæði eldri samnings var samráðsnefnd falið að meta á óbeinan hátt þörfina fyrir að fjölga samningsbundnum sjúkraþjálfurum. Í framkvæmd fór matið þannig fram að nefndin sneri sér til viðkomandi héraðslæknis og var mat hans á þörf fyrir fjölgun sjúkraþjálfara látið ráða úrslitum um hvort umsóknum nýrra sjúkraþjálfara um að komast á samning við TR var synjað eða hvort þær voru samþykktar. En eins og áður segir hefur þetta mat samráðsnefndar/héraðslæknis á þörf verið fellt niður.

2.

Samningur við TR er megin forsenda þess að sjúkraþjálfarar séu rekstrarlega samkeppnisfærir. Ofangreindar breytingar á samningi TR og FÍSP eru í fullu samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Sjúklingar koma til sjúkraþjálfara eftir tilvísun frá lækni og skiptir greiðsluþátttaka TR þá sköpum hjá sjúklingum við val á sjúkraþjálfara. Allir sjúkraþjálfarar eiga nú þess kost að komast á samning við TR. Með núgildandi samningi aðila ræður eftirspurn eftir þjónustu sjúkraþjálfara sköpum um það hversu margir þeirra starfa á hverjum tíma en það eflir virka samkeppni. Núgildandi samningur er í samræmi við þær kröfur sem samkeppnisyfirvöld hafa gert í sambærilegu máli, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/1997 vegna kvörtunar Félags ungra lækna yfir samningi Tryggingastofnunar ríkisins og Læknafélags Reykjavíkur og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/1997 í sama máli.

Fjöldi sjúkraþjálfara ætti ekki að hafa áhrif á kostnað TR þar sem í samningi TR og FÍSP eru ákvæði um afslátt til handa TR af heildareiningafjölda fari einingafjölda samningsaðila fram úr ákveðnum mörkum.

V.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er tilefni til íhlutunar af hálfu samkeppnisráðs í máli þessu.“