Litið um öxl

Saga samninga við Sjúkra-tryggingar og TR





FRÍÐA BOGADÓTTIR, CAND ODONT, TANNLÆKNIR Í REYKJAVÍK. FORMAÐUR TANNLÆKNAFÉLAGS ÍSLANDS.
ORCID ID:0009-0004-4458-5829
SVEND RICHTER, DÓSENT EMERITUS, CAND ODONT, MS. TANNLÆKNADEILD HÁSKÓLA ÍSLANDS. RITSTJÓRI TANNLÆKNABLAÐSINS.
ORCID ID: 0000-0002-9504-4043
BÖRKUR THORODDSEN, CAND ODONT, FYRRUM FORMAÐUR TANNLÆKNAFÉLAGS ÍSLANDS OG HAG- OG REKSTRARNEFNDAR
ORCID ID0009-0009-1157-6148

TANNLÆKNABLAÐIÐ 2026; 44(1): 38-45
doi: 1033112/tann.44.1.4
TENGIL: FRÍÐA BOGADÓTTIR, frida.bogadottir@gmail.com

ÁGRIP

Saga samninga milli Tannlæknafélags Íslands (TFÍ) og Sjúkratrygginga Íslands (SÍ) spannar yfir 50 ár og hefur einkennst af sífelldum breytingum, átökum og endurskipulagningu. Frá því að lög um almannatryggingar voru sett árið 1974 hefur greiðsluþátttaka ríkisins í tannlækningum verið takmörkuð og byggst á sérstökum samningum.
Á tímabilinu 1981–1992 ríkti mikil ólga í samningamálum. Samningar féllu úr gildi, rekstrarkostnaður var vanmetinn af stjórnvöldum og deilur um gjaldskrár leiddu til langvarandi samningsleysis og vantrausts. Nýr samningur var undirritaður 1992, en tannlæknar töldu sig ítrekað hafa orðið fyrir svikum af hálfu Tryggingastofnunar ríkisins (TR) vegna óuppfylltra loforða og einhliða breytinga.
Á árunum eftir 1992 voru samningar oft framlengdir tímabundið og síðar teknar upp ráðherragjaldskrár og rammasamningar sem juku miðstýringu og kröfur á tannlækna. Árið 2013 markaði þáttaskil með samningi um tannlækningar barna (BASA), sem tryggði öllum börnum aðgang að þjónustu tannlækna óháð efnahag fjölskyldna. Síðar bættust við samningar fyrir aldraða og öryrkja (LISA) og fyrir alvarleg tilvik (ALSA).
Á síðustu árum hafa samningar þróast í átt að meiri heildstæðni. Árið 2024 voru helstu samningar sameinaðir í einn með nýrri gjaldskrá og aðgerðaskrá. Þrátt fyrir erfiðleika í samskiptum hefur samstarf aðila orðið betra á síðasta áratug og samningar hafa haft verulegt samfélagslegt gildi, sérstaklega fyrir börn, aldraða og öryrkja.

Lykilorð: TFÍ, TR/Sjúkratryggingar, samningar, greiðsluþátttaka ríkisins

INNGANGUR

Í þessari grein er tekin saman saga gjaldskrár tannlækna og hvernig gjaldskráin hefur þróast í gegnum árin. Fjallað er um fyrsta samning Tannlæknafélags Íslands og Tryggingastofnunar ríkisins árið 1974, þegar hið opinbera hóf þátttöku í kostnaði við tannlæknisþjónustu með breytingum á lögum um almannatryggingar og samskipti félagsins við hið opinbera fram til dagsins í dag. Þessi samskipti voru á köflum óvægin en oft í takt við efnahagsástand í landinu og mikla verðbólgu, þegar ríkið reyndi að ná tökum á ríkisútgjöldum. Frá árinu 2013 hafa þrír stórir samningar verið gerðir á milli Tannlæknafélags Íslands og Sjúkratrygginga. Árið 2024 voru þeir sameinaðir í einn stóran samning með uppfærðri aðgerðarskrá og gjaldskrá. Markmið greinarinnar er að taka saman þessa sögu sem er stór hluti af sögu Tannlæknafélags Íslands sem verður 100 ára 30. október 2027.

Gjaldskrá fyrir 1974

Í afmælisriti Árbókar Tannlæknafélags Íslands 1977 ritar Hörður Sævaldsson (formaður 1972-1974) (1) grein um gjaldskrármál TFÍ. Gjaldskrá hafa íslenskir tannlæknar haft frá stofnun félagsins, sennilega sniðinn eftir dönskum taxta. Félagar komu saman af og til, til að ræða taxtann eins og hann var nefndur þá og reyndu að sníða hann eftir verðlagi í landinu sem var mun stöðugra en síðar varð. Á fundi í félaginu, sennilega árið 1961 eða 1962 tók þáverandi formaður Rafn Jónsson (1957-1962) þannig til orða í umræðum um hækkun taxtans „við skyldum fara varlega í að hækka settin, því það væri þáttur sem tekið væri eftir". Í formannstíð Magnúsar R. Gíslasonar (1970-1972) (1) var fenginn sérfræðingur frá Hagstofu Íslands til að reikna út taxtann. Í grein Harðar kemur fram að í septembertaxta 1974 var viðurkenndum sérfræðingum sem uppfylltu 4. gr. reglna um sérfræðileyfi heimilt að taka allt að 40% hærra gjald, ef um tilvísun væri að ræða (2). Í sama afmælisriti Árbókar ritar Haukur Clausen (formaður 1974-1976) um aðdraganda samninga við TR. Aðalvinnan hafi snúist um gjaldskrána. Sjálfur var hann mjög tvístígandi hvort gera ætti slíkan samning (3).

Lög um endurgreiðslu fyrir tannlækningar

Þátttaka hins opinbera í kostnaði við tannlæknaþjónustu hófst með samþykkt almannatryggingalaga (ATL) nr. 62/1974 (4). Um var að ræða tannlæknaþjónustu sem veitt var á heilsugæslustöðvum, hjá skólatannlæknum eða á stofum tannlækna sem gert höfðu samning við TR. Náði samþykktin til barna 3 til 16 ára, ellilífeyrisþega, öryrkja og barnshafandi kvenna. Fyrir aldurshópinn 6 til 15 ára var allur kostnaður greiddur. Kostnaður var einnig greiddur að fullu fyrir aðra hópa sem samþykktin náði til með þeirri undantekningu að gullfyllingar, krónu- og brúargerðir voru ekki greiddar (5).

Í 1. málsgr. 44, gr. segir, „þá er gert ráð fyrir því að Tryggingastofnun ríkisins semji um þjónustu í þágu sjúkratrygginganna við tannlækna". Samið var um fasta gjaldskrá sem átti að fylgja verðlagi. Það sem var ólíkt með samningum lækna og tannlækna var að í samningi tannlækna var gert ráð fyrir því að sjúklingur greiddi tannlækni að fullu, fengi kvittun fyrir greiðslu og endurgreitt frá sjúkratryggingum. Haukur Clausen formaður hvatti eindregið til að tannlæknar sæju ekki um að rukka sjúkrasamlögin beint því að auðvelt væri að skrúfa fyrir greiðslur ef samstarfið gengi illa (3,6).

Árið 1974 voru endurgreiðslur vegna tannlækninga á Íslandi í höndum sjúkrasamlaga sveitarfélaga, en með lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga var kveðið á um að ríkið yfirtæki alfarið viðfangsefni sjúkratrygginga. Þar með voru öll sjúkrasamlög í landinu lögð niður og starfsemi þeirra færð undir TR (7,8).

Samningur byggður á könnun á rekstrarkostnaði

Sjö árum síðar, árið 1981, sögðu heilbrigðisyfirvöld upp samningi og var samningslaust til 1. jan. 1988. Tannlæknakostnaður samkvæmt 44. gr. almannatryggingalaga jókst um 43% milli áranna 1986 og 1989.

Formaður samninganefndar TR á árunum 1983- 2001 var Helgi V. Jónsson (9), mikið prúðmenni, en jafnframt harður samningamaður. Samkomulag milli aðila var gert að frumkvæði Helga V. um að fá óháðan aðila, Helga Sigvaldason verkfræðing til að fara yfir rekstrarkostnað 72 tannlæknastofa áranna 1985 og 1986 til að fá raunkostnað við rekstur. Aðilar samþykktu fyrirfram að hlíta þeirri niðurstöðu. Niðurstaðan kom tannlæknum, TR og ráðuneyti á óvart, því í ljós kom að rekstrakostnaður var verulega hærri en gert var ráð fyrir í fyrri gjaldskrám sem leiddi til 19,8% hækkunar gjaldskrár. Samkomulag varð um að hækkunin yrði tekin inn í þremur hlutum árið 1988. Nýr samningur tók gildi 1. janúar 1988 og var samkomulag um, að hann



Mynd 1. Helgi V. Jónsson, formaður samninganefndar TR 1983-2001.

skyldi endurskoðaður 1. janúar 1990 eftir niðurstöður nýrrar rekstrarkönnunar áranna 1987 og 1988.

Á þessum tíma var Guðmundur Bjarnason heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra (1987–1991) og Sighvatur Björgvinsson (1991–1993 og 1994–1995) (10).

Ný könnun gerð á rekstrarkostnaði og loforð TR svikin

1. janúar 1990 féll samningurinn frá 1988 úr gildi, en tannlæknar unnu þó áfram eftir honum. Jafnframt var sest við samningaborðið. Könnun sem byggði á rekstrartölum áranna 1987 og 1988 leiddi í ljós að gjaldskráin þyrfti að hækka enn um 10%. TR taldi sig ófæra að samþykkja þessa hækkun.

Ljóst var að 43% hækkun hins opinbera á tannlæknakostnaði á árunum 1986-1989 (5) leiddi til skoðunar á rekstrarkostnaði og hafði í för með sér 19.8% hækkun á gjaldskrá árið 1988 og aftur tveimur árum síðar um 10%, sem var fjarri þeim markmiðum sem ráðuneytið lagði að samninganefnd TR að ná. TR lagði því upp með ný markmið, lækkun á forvörnum, einkum flúormeðferð, krafðist tilvísana til sérfræðinga og lækkun sérfræðingsálags. Þar að auki var krafist niðurfellingar aðgerðarliða sem verðlagðir voru með tímagjaldi. Við samningaborðið heyrðist fyrst hugtakið ,,smurningsliðir", sem tannlæknar voru sakaðir um að nota til að hækka reikninga. Viðsemjendum tannlækna fannst að þeir ættu aðeins að taka þóknun fyrir tannlæknaverk þegar væri borað og fyllt. Önnur verk, eins og hugverk, sem unnin eru samkvæmt tímagjaldi, svo sem fræðsla og aðlögun barna og fælnisjúklinga ættu að vera án þóknunar. Sama skyldi gilda um, meðferðaráætlanir, álitsgerðir, vottorð og greinargerðir sem TR krafði.

Formaður TFÍ Börkur Thoroddsen (1988-90) (1), talaði ekki af sannfæringu fyrir samningi á félagsfundi TFÍ 19. september 1990 og réð þar mest andstaða sérfræðinga. Hætta var á að félagið klofnaði í almenna tannlækna og sérfræðinga og var samningsuppkastið því fellt.

Í samningaferli haustið 1990 samþykkti TFÍ að fresta 3.16% taxtahækkun. Var það gert í nafni þjóðarsáttar sem var þríhliða kjarasamningur gjarnan kenndur við Einar Odd Kristjánsson alþingismann sem átti að klippa á áralangar víxlhækkanir launa og verðlags og kveða niður verðbólgudrauginn (11, 12). Bókunin hljóðaði svo: ,,Að hálfu TR er viðurkennt að á árinu 1990 hafi gjaldskrá skv. 4 gr. verið skert vegna tilmæla verðlagsyfirvalda og bráðabirgðalaga um svonefnda ,,þjóðarsátt" um 2,48% hinn 1. mars og 0,67% hinn 1. september. Verði að loknum gildistíma laganna þ.e. 15. september 1991 heimiluð leiðrétting almennt á þeim töxtum, sem skertir hafa verið með sama hætti, skal einingaverð skv. 4. gr. hækka til samræmis við þá heimild." Leiðréttingin fékkst aldrei. Svend Richter var formaður TFÍ og samninganefndar 1990-1992 (1). Tímabilið einkenndist af sviptingum í samninga- og kjaramálum tannlækna sem var í nokkru samræmi við efnahagsástand og sviptingum í pólitík landsmanna.

Tannréttingasérfræðingar segja sig frá samningi og TR skömmu síðar

Árið1991 héldu samningaviðræður áfram, ekkert gekk en gjaldskrá hækkaði samt reglulega í takt við fyrri samning. Heilbrigðis- og tryggingaráðherra (HTR) hótaði formanni TFÍ með bréfi hinn 4. mars 1991 og krafðist þess að setja gjaldskrá sem byggði á gjaldskrá skólatannlækna sem öllum tannlæknum yrði skylt að fara eftir, yrði ekki samið innan þriggja vikna (13). TFÍ leitaði til Lagastofnunar HÍ. Álit Lagastofnunar barst 25. mars 1991 og í því segir: „að gjaldskrá sem ráðherra setur samkvæmt Almannatryggingalögum takmarki ekki rétt tannlækna til að verðleggja þjónustu sína" og að einstakir tannlæknar geti ,,þegar verðlagning er frjáls verðlagt þjónustu sína og krafið sjúklinga um greiðslu í samræmi við það, þótt gjald fyrir tannlæknisverk sé annað eftir gjaldskrá, sem sett er með heimild í 44. grein ATL.

Nýr samningur var gerður 11. apríl 1991 og var samþykktur í félaginu en TR sagði honum upp skömmu síðar eftir að tannréttingasérfræðingar sögðu sig frá honum. Með bréfi HTR 4. mars 1991 hófst samninga- og samskiptaferli sem einkenndust af því að HTR og TR beittu miklum þrýstingi til þess að knýja fram samninga sem þóttur óhagstæðir tannlæknum (14).

Bandormur - skólatannlækningar

Ole Biltvedt Antonson yfirskólatannlæknir (1965-76) skrifar yfirlitsgrein um sögu skólatannlækninga í Reykjavík 1922-1975 í Árbók TFÍ 1977. Fram kemur í greininni að titrings gætti meðal skólatannlækna vegna samnings TFÍ og TR 1974, þar sem börn á skólaaldri fengu fríar tannlækningar hjá einkatannlæknum (fjölskyldutannlæknum) og þar með hvati gjaldfrjálsrar þjónustu í skólum enginn (16).

Lög sem nefnd voru ,,Bandormur" voru samþykkt á Alþingi 20. janúar 1992 (17,18). Með lögunum setti ráðherra gjaldskrá fyrir skólatannlækningar. Krafa stjórnvalda var, að öll börn í Reykjavík skyldu fara til skólatannlæknis og að tannlækningar skólabarna utan Reykjavíkur færu fram samkvæmt útboði. Líkan af fyrirkomulagi útboðs lá fyrir í HTR. ,,Skal gjaldskráin

miðuð við raunverulegan kostnað við þær" segir í 20. grein. Einnig segir: „Hlutdeild sjúkratrygginga skv. b-lið fer eftir gjaldskrá sem ráðherra setur með hliðsjón af gjaldskrá fyrir skólatannlækningar eða raunverulegum kostnaði". Til þess að missa ekki 8000 skólabörn frá sjálfstætt starfandi tannlæknum í Reykjavík féllst TFÍ á að lækka forvarnarliði taxtans um 20%, svo að verðlagning og endurgreiðsla fyrir forvarnir hjá sjálfstætt starfandi tannlæknum yrði hin sama og hjá skólatannlæknum. Þátttöku sjúkratrygginga í tannlæknakostnaði var breytt. Börnum að 15 ára aldri var gert að greiða 15% kostnaðar við almennar tannlækningar úr eigin vasa. 16 ára unglingar skyldu greiða helming kostnaðar. Öryrkjar og lífeyrisþegar skyldu greiða helming kostnaðar, þeir sem nytu tekjutryggingar greiddu einungis fjórðung kostnaðar.

Með breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, sem tóku gildi 1. janúar 1994 var svo eigin greiðslu í tannlæknakostnaði barna og unglinga breytt í 25%. Í janúar 1992 stóðu tannlæknar frammi fyrir löggjöf um að 8000 börnum í Reykjavík skyldi sinnt af skólatannlæknum, en ekki sjálfstætt starfandi tannlæknum

Tannlæknar kusu nauðugir að skrifa undir samning 15. apríl 1992, þrátt fyrir að hafa fengið álit Lagastofnunar HÍ. Eftir að samningur hafði verið undirritaður var rekstrarumhverfi tannlækna breytt með takmarkandi reglugerðum og gjaldskrárskýringum var einhliða breytt.

Gjaldskrá 1992 byggð á rekstrarkostnaði skólatannlækninga í Reykjavík

Börkur Thoroddsen og Svend Richter unnu greinargerð um forsendur ráðherragjaldskrár 1992 sem sögð var byggð á „raunverulegum" kostnaði við skólatannlækningar í Reykjavík og unnin í ráðuneytinu. Þeir félagar kölluðu eftir lykilgögnum í rekstrarkostnaði skólatannlækninga. Greinagerðin sýndi fram á að rekstrarkostnaður sem lá að baki gjaldskrárinnar var mjög ranglega vanmetinn. Við útreikning HTR á „raunverulegum" kostnaði vantaði marga kostnaðarliði. Munaði þar mest um laun og launatengd gjöld aðstoðarfólks, endurnýjun tækja, afskriftir og fjármagnskostnað, einnig símakostnað og þvott. Þá kom húsnæðiskostnaður ekki fram og fékkst ekki uppgefinn.

Greinargerðin var send hagaðilum, skoðuð í ráðuneyti og skólatannlækningum sem leiddi til að rekstrarkostnaður í gjaldskrá skólatannlækna var leiðréttur að hluta. Að hálfu ráðuneytis komu margir að þessari vinnu m.a. Magnús R Gíslason formaður Tannverndarráðs, Þorkell Helgason deildarstjóri í HTR og Stefán Finnbogason yfirskólatannlæknir (14).

Ráðherragjaldskrá

Félagsfundur TFÍ samþykkti nýjan samning við TR hinn 21. nóvember 2002. TR viðurkenndi frjálsa verðlagningu tannlæknisverka fyrir tryggða sem ótryggða. Í kjölfarið tók við stytt endurgreiðsluskrá, svokölluð Ráðherragjaldskrá 1. janúar 2003. Endurgreiðsluliðum var fækkað og settar takmarkanir. Eftir undirritun samnings breyttu HTR og TR einhliða gjaldskrárskýringum og settu takmarkanir á notkun gjaldliða. Nefna má fyrirbyggjandi tannhaldsmeðferð aldraðra og aðlögunarmeðferð barna.

Tillaga Sigurjóns Benediktsssonar (formaður 2005-7) (1) um að fella samninginn var samþykkt á félagsfundi TFÍ 20. mars 2003 og rann samningurinn út 1. október 2003. Hinn 1. nóvember 2004 hækkaði greiðsluskrá ráðherra um 4%. Heilbrigðisráðherra gaf út greiðsluskrá til að nota sem grunn vegna endurgreiðslna TR þar sem ekki var í gildi samningur við tannlækna (19).

Forvarnarskoðun þriggja og tólf ára barna

Hinn 5. maí 2007 var gerður samningur milli HTR og TFÍ um forvarnarskoðun þriggja og tólf ára barna. Það var skilningur tannlækna að samningurinn yrði fyrsta skrefið til að bæta tannheilsu barna og ungmenna á Íslandi (20). Tannlæknar féllust á að skrá ýtarlega niðurstöður klínískrar skoðunar hjá hverju barni, án sérstakrar þóknunar, og senda gögnin til Lýðheilsustofnunar. Það var trú tannlækna að með því lægju fyrir upplýsingar um tannheilsu nefndra aldurshópa á hverjum tíma (15). Í ljós kom að ekki var unnið úr gögnum, upplýsingar ekki birtar og ekki var staðið við samkomulag. Skýringin sem TFÍ fékk var að ekki væri til fjármagn. Samningurinn rann út hinn 31. des 2008.

Rammasamningur

Rammasamningur tók við sem hið nýja samningaform SÍ. Í desember 2008 fóru fram viðræður um áframhaldandi samning. Nú skyldi ekki samið við TFÍ heldur við einstaka tannlækna innan svokallaðs „rammasamnings" samkvæmt lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 (21). Í aðdragandanum var það mat stjórnar TFÍ að nýr samningur væri lítið en jákvætt skref í rétta átt. Tannlæknar gerðu ekki ráð fyrir öðru en að samningurinn yrði einfalt framhald samningsins frá 4. maí 2007, með þeirri einu breytingu að bætt yrði við forvarnarskoðun sex ára barna. Tannlæknar féllust á að halda sömu þóknun og var í fyrri forvarnarsamningi þrátt fyrir hækkun á rekstrarkostnaði. Í staðinn skyldi skriffinnsku og innsendingu skráninga hætt. Venjuleg kortafærsla við skoðun skyldi nægja. Þetta var svikið, áður en byrjað var að vinna eftir rammasamningnum,



Mynd 2. Frá vinstri: Guðlaug Björnsdóttir SÍ, Guðbjartur Hannesson velferðarráðherra og Kristín Heimisdóttir formaður Tannlæknafélags Íslands.

því að í 5. grein 2. mgr. rammasamningsins stendur: „Tannlæknir sem gerist aðili að samningi þessum, skuldbindur sig til þess að hafa komið sér upp tölvubúnaði fyrir 31. desember 2009 sem gerir honum kleift að senda SÍ niðurstöður skráninga sinna skv. 1. mgr., á samræmdu, rafrænu formi." og í 5. gr. 3. mgr. stendur: ,,Frá og með 1. janúar 2010 skal rafræn upplýsingagjöf skv. 1. og 2. mgr., vera forsenda greiðslu SÍ á reikningum tannlæknis vegna gjaldliða 1003, 1006 og 1012." Með öðrum orðum skriffinnskunni skyldi halda áfram án þóknunar.

Fjöldi tannlækna var óánægður með saming SÍ um forvarnarskoðun þriggja, sex og tólf ára barna sem hafði runnið út í byrjun árs 2011 en einhliða verið framlengdur af velferðarráðuneytinu um sex mánuði. Samkvæmt þessum samningi gátu öll börn í þessum árgöngum mætt í gjaldfrjálsa skoðun og tannlæknarnir sendu reikninginn beint til Sjúkratrygginga. Samkvæmt Sigurði Benediktssyni þáverandi formanni TFÍ voru margir félagsmenn búnir að segja sig frá samningnum, og mátti rekja óánægju félagsmanna til þeirra laga sem tóku gildi 1. október 2008. Í þeim var ekki gert ráð fyrir að samið væri við fag- eða stéttarfélög (22).

Grunnur lagður að BASA samningi

Samningur um tannlækningar barna 18 ára og yngri var samþykktur 11. apríl 2013 (23). Liðin voru 21 ár frá því að síðast var gerður heildstæður samningur um tannlækningar en sá samningur rann út í árslok 1998. Samningurinn öðlaðist gildi 15. maí 2013 og var gildur til 30. apríl 2019. Guðbjartur Hannesson velferðarráðherra (2011-2013) skipaði starfshóp sem lagði grunninnað nýjum samningi og var svo veitt heimild til samningaviðræðna á grundvelli hugmynda starfshópsins. Kristín Heimisdóttir var formaður Tannlæknafélag Íslands (2012-2015) á þessum tíma. Í fyrri stjórn Tannlæknafélagsins, undir forystu Sigurðar Benediktssonar hafði farið af stað mikil vinna við gerð aðgerðaskrár, þar sem allar mögulegar tannlæknaaðgerðir áttu að vera listaðar. Vinnan var undir stjórn Bjarna Elvars Péturssonar sem vann náið með sérfræðingum í öllum greinum tannlæknisfræðinnar sem og almennum tannlæknum. Markmið aðgerðaskráar var að búa til stjórnarskrá fyrir tannlækna þar sem hvert verk væri auðkennt með númeri – bæði þriggja og fjögurra stafa. Þessi vinna hélt áfram við stjórnarskiptin.

Gjaldskrá var öllu flóknari. Ákveðið var að búa til vísitölutannlæknastofu, þar sem kostnaður við að setja upp einn stól í leiguhúsnæði ásamt tækjum og nauðsynlegum verkfærum væri lagður til grundvallar. Svo var farið í mikla rannsóknarvinnu við að finna meðalleiguverð, laun aðstoðarfólks, laun tannlæknis og marga aðra þætti (24).

Með þessum samningi var komin tannlæknaþjónusta fyrir öll börn óháð efnahag fjölskyldna. Markmiðið var að tannheilsa barna á Íslandi yrði eins og best gæti gerst á Norðurlöndum. Með þessum samningum kom nýyrði, heimilistannlæknir. Það átti að skrá öll börn hjá heimilistannlækni og sá tannlæknir sem skráður yrði fyrir börnum ætti að boða þau í reglulegt eftirlit. Þessi skráning var og er gerð rafræn og geta bæði tannlæknar og forráðamenn skráð börnin. Samhliða nýja samningnum var undirritaður samningur sem kvað á um rafræn samskipti reikningsupplýsinga milli Sjúkratrygginga Íslands og tannlækna. Eftir þessar breytingar voru reikningar sendir rafrænt.

Með þessu móti þurftu foreldrar einungis að greiða árlegt komugjald að fjárhæð 2.500 kr. Annar kostnaður yrði sendur rafrænt (23). Árlegt komugjald yrði ákveðið með reglugerð.

Áfangar innleiðingar gjaldskrár fyrir tannlæknaþjónustu barna:

- 15. maí 2013 tók samningurinn til 15, 16 og 17 ára barna.
- 1. september 2013 bættust við 3, 12, 13 og 14 ára börn.
- janúar 2014 bættust við 10 og 11 ára börn.
- janúar 2015 bættust við 8 og 9 ára börn.
- janúar 2016 bættust við 6 og 7 ára börn.
- janúar 2017 bættust við 4 og 5 ára börn.
- janúar 2018 tók samningurinn til allra barna yngri en 18 ára.

Grunnur lagður að LISA samningi

Mikil breyting varð á með tilkomu BASA samnings. Börn sem höfðu ekki farið til tannlæknis í mörg ár byrjuðu að skila sér til tannlæknis. Þetta var mikil bót fyrir barnafjölskyldur. Nokkrir úr stjórn TFÍ, Fríða Bogadóttir (formaður 2024-), Sigurður Benediktsson (formaður 2009-12) og Elín Sigurgeirsdóttir (formaður 2017-2019, 2023-2024) formaður sóttu fund heilbrigðisráðherra í byrjun árs 2018 til að færa rök fyrir þörfinni á sérstökum samningi vegna tannlæknakostnaðar elli- og örorkulífeyrisþega. Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra (2017–2021) tók vel á móti hópnum og hlýdddu á þau rök sem fulltrúar TFÍ báru fram en ekkert gerðist eða heyrðist frá ráðuneytinu mánuðum saman. Í byrjun sumars kom tilkynning til allra tannlækna frá SÍ um að búið væri að gera samning. Tannlæknar höfðu nokkrar vikur til að skrifa undir þennan rammasamning sem einhliða var saminn af þeim. Þeir sem skrifuðu ekki undir myndu detta af samning við SÍ.

Á þessum tíma var ennþá verið að nota ráðherragjaldskrá fyrir elli- og örorkulífeyrisþega. Sjúkratryggingar boðuðu alla tannlækna á fund þar sem stóð til að neyða alla á þennan samning. Stjórn TFÍ hringdi í tannlækna á landsbyggðinni og bað þá um að skrifa ekki undir. Í staðinn kemur Aðeins stjórn TFÍ og samninganefnd sátu fundinn og það sýndi skýra samstöðu innan TFÍ um að félagið myndi ekki láta kúga sig.

TFÍ boðaði fund þar sem SÍ var boðið að mæta. Félagsmenn fengu boð um að mæta klukkustund fyrr. Þar var farið yfir málin. Þarna var SÍ gert ljóst að enginn samningur yrði undirritaður sem væri einhliða ákvarðaður af SÍ og í kjölfarið féllst SÍ á að setjast við samningaborðið. Steingrímur Ari Arason var forstjóri SÍ.

Í lok sumars 2008 náðist samkomulag eftir langar samningaviðræður, þar sem sumarfrí stjórnar og samninganefndar TFÍ var nýtt í samningaviðræður við SÍ. Gjaldskrá var send á fulltrúa hverrar sérgreinar til yfirlestrar en hún var að einhverju leyti byggð á gjaldskrá sem samin var fyrir BASA með breytingum til að aðlaga hana að elli- og örorkulífeyrisþegum. Þessi samningur var nefndur LISA (25). Fyrstu árin var greiðsluþátttaka einungis 50% af gjaldskrá en hækkaði í þrepum í 75%. Vissulega þurfti að minna SÍ á þessa bókun en þau stóðu við hana og fór í 75% lok árs 2023.

ALSA samningur

Nokkrum árum síðar mættu Jóhanna Bryndís Bjarnadóttir formaður TFÍ (2020-2023) og samninganefnd, Stefán



Mynd 3. Steingrímur Ari Arason forstjóri Sjúkratrygginga Íslands (2008-2018) fundar með fulltrúum Tannlæknafélags Íslands.

Hallur Jónsson og Kristín Gígja Einarsdóttir, á fund með samninganefnd SÍ og samið var um ALSA, nauðsynlegar tannlækningar vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma. Þessi rammasamningur var samþykktur 2021 (26, 27).

Greiðsluþátttaka Sjúkratrygginga í tannréttingum aukin

1. september 2023 var samið um hækkun á greiðsluþátttöku Sjúkratryggingar í tannréttingum og hækkaði styrkurinn til meðferðar á efri og neðri góm úr 150.000 kr. í 430.000 kr. og styrkur vegna tannréttinga sem krefjast einungis meðferðar í öðrum gómi hækkaði úr 100.000 kr. í 290.000 kr. (28).

Núgildandi samningur

Árið 2019 rann BASA samningurinn út og 2021 LISA samningurinn. Samningsaðilar framlengdu samningana til eins árs (29). Á þessum tíma höfðu SÍ hafið að skerða samningana með því að fella niður eða þrengja að einstökum liðum. Þrengt var að tannlæknum. Eftir Covid árin fundu tannlæknar fyrir því að rekstrarkostnaður hækkaði og ekki var hægt að framlengja þessa samninga lengur. Samninganefnd var búin að sitja fundi með Sjúkratryggingum og unnið góða vinnu að nýjum samningi en þá átti eftir að semja um nýja gjaldskrá, laga aðgerðaskrá og heilbrigðisráðherra var að vinna að nýrri reglugerð. Munn- og kjálkaskurðlæknar gengu svo langt að þeir sögðu sig af samningi. Fulltrúar í samninganefnd sem unnið höfðu ötult og öflugt starf í 15 ár sögðu sig úr samninganefnd og nýtt fólk var skipað. Ný og stækkuð samninganefnd tók við þar sem frá var horfið. Hana skipuðu Júlíus Helgi Schopka, Lára Hólm Heimisdóttir, Fríða Bogadóttir, Gunnlaugur Þór Guðmundsson og þáverandi formaður TFÍ, Elín Sigurgeirsdóttir. Við tók



Mynd 4. Undirritun samnings 2024. Fremri röð frá vinstri: Sigurður Helgi Helgason forstjóri Sjúkratrygginga Íslands, Willum Þór Þórsson heilbrigðisráðherra, Elín Sigurgeirsdóttir formaður Tannlæknafélags Íslands. Aftari röð frá vinstri. Hólmfríður Guðmundsdóttir, tryggingatannlæknir, Fríða Bogadóttir samninganefnd TFÍ, Gunnlaugur Þór Guðmundsson samninganefnd TFÍ og Katrín Guðmundsdóttir framkvæmdastjóri TFÍ.

mikil vinna við að fara yfir aðgerðaskrá, fara yfir hvern og einn lið, sameina LISA, ALSA og BASA í einn samning og gera gjaldskrá. Hag- og rekstrarnefnd TFÍ uppfærir árlega kostnaðargrunninn við rekstur tannlækningastofu. Þessar upplýsingar voru notaðar við útreikninga á gjaldskrá. Samtals endaði þetta í 800 klst vinnu hjá samninganefnd. En nýir samningar voru undirritaðir sumarið 2024 (30-31). Áslaug Árnadóttir, lögmaður TFÍ sá um yfirlestur samnings fyrir undirritun Á þessum tíma var Willum Þór Þórsson heilbrigðisráðherra (2021-2024) og Sigurður H. Helgason forstjóri Sjúkratrygginga Íslands. Þau sem sátu fundi fyrir hönd samninganefndar Sjúkratrygginga Íslands voru Hólmfríður Guðmundsdóttir tannlæknir og Baldur Karl Magnússon lögfræðingur.

Tannlæknar Tryggingastofnunar

Elín Guðmannsdóttir var skipuð tryggingatannlæknir hjá Tryggingastofnun ríkisins þann 1. júní 1974 og gegndi því starfi til 1978 þegar Þorgrímur Jónsson var skipaður tryggingatannlæknir og yfirtryggingatannlæknir 1990 og gegndi því til 1996. Reynir Jónsson tók við af Þorgrími 1996 og vann til lok árs 2023 (1). Ekki hefur náðst að fullskipa í stöðuna síðan, en Hólmfríður Guðmundsdóttir hefur sinnt þessari stöðu í hlutastarfi síðustu ár.

AÐ LOKUM

Þrátt fyrir stormasamt samstarf við Sjúkratryggingar gegnum árin þá hefur þetta gengið sæmilega síðustu 13 ár. Samstarfsnefnd situr nokkra fundi á ári með Sjúkratryggingum þar sem farið er yfir hin ýmsu mál sem viðkoma samningnum. Í núverandi samstarfsnefnd sitja Magnús Björnsson, Jóhanna Bryndís Bjarnadóttir, Elín Sigurgeirsdóttir og formaður TFÍ, Fríða Bogadóttir. Ýmislegt hefur gengið á síðustu 50 ár í sögu samninga TFÍ. Stjórn og samninganefnd TFÍ eru í framlínu við gerð samninga en það má ekki gleyma að bakvið samninga hafa margir félagsmenn lagt sitt af mörkum. Það er mikill hagur fyrir börn, aldraða og öryrkja þessa lands að samningur sé til staðar sem unninn er í samvinnu milli Tannlæknafélag Íslands og Sjúkratrygginga.

HEIMILDIR

1. Tannlæknatal 1854-2007. Tannlæknafélag Íslands 2007.
2. Sævaldsson H. Spjall um taxta T.F.Í. Árbók Tannlæknafélags Íslands.1977:33-40.
3. Clausen H. Samningur T.F.Í. og Tryggingastofnunar ríkisins. Árbók Tannlæknafélags Íslands.1977:30-32.
4. Lög um Almannatryggingar, ATL nr. 62/1974, sett 1. september og tóku gildi 1. janúar 1975.
5. Skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnsýsluendurskoðun hjá Tryggingastofnun ríkisins. Desember 1991:1-84. https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/1991-stjornsend-trrikis.pdfhttps://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/1991-stjornsend-trrikis.p
6. Clausen H. Skýrsla formanns TFÍ, Árbók Tannlæknafélags Íslands. 1976: 30-34.
7. Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga nr. 87/1989. https://www.althingi.is/lagas/nuna/1989087.html
8. Alþingi Sameinað þing: 77. fundur, 96. Löggjafarþing 13.05.1975. Sjútvrh. (Matthías Bjarnason) 262. mál, greiðsla sjúkrasamlags vegna tannlækninga. https://www.althingi.is/altext/96/r_txt/3223.txt
9. Andlát: Helgi. V. Jónsson. Morgunblaðið 3.3.2021. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/03/03/andlat_helgi_v_jonsson/?ref=morenews
10. Alþingi. Alþingismannatal. Æviágrip þingmanna frá 1845. https://www.althingi.is/altext/cv/is/cv/?nfaerslunr=181
11. Guðmundur Magnússon. Frá kreppu til þjóðsáttar – Saga Vinnuveitendasambands Íslands 1934-1999. 2004 Reykjavík. Samtök atvinnulífsins. 2004
12. Kristjánsson ÁH. Þjóðarsáttin 1990, forsagan og goðsögnin (BA-ritgerð). Reykjavík, Háskóli Íslands, 2009.
13. Bréf heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis til TFÍ/Svend Richter dags. 4. mars 1991, undirritað af Guðmundi Bjarnasyni og Páll Sigurðssyni.
14. Thoroddsen B, Richter S. Athugasemdir við forsendur ráðherragjaldskrár 1992 vegna tannlækninga skólabarna. Tannlæknafélag Íslands, 1997: 1-73.
15. Stjórnarráð Íslands (5.05.2007). Samið við Tannlæknafélag Íslands um tannlæknaþjónustu þriggja og tólf ára barna. Heilbrigðisráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2007/05/05/Samid-vid-Tannlaeknafelag-Islands-um-tannlaeknathjonustu-thriggja-og-tolf-ara-barna/
16. Antonsson OB. Skólatannlækningar í Reykjavík á tímabilinu 1922-1975. Árbók Tannlæknafélags Íslands. 1977: 8-13.
17. Lög nr. 1/1992. Þingskjal 403, 115. löggjafarþing 167. mál: ráðstafanir í ríkisfjármálum. https://www.althingi.is/altext/stjt/1992.001.html
18. Bandormur samþykktur og lántökur heimilaðar. DV. 24. janúar 1992. https://timarit.is/page/2594123#page/n3/mode/2up
19. Vísir. 22. október 2004. Ódýrara að fara til tannlæknis. https://www.visir.is/g/2004410220353/odyrara-ad-fara-til-tannlaeknis
20. Stjórnarráð Íslands (1.02.2007). TR greiðir forvarnaskoðun fyrir börn. Heilbrigðisráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2007/06/01/TR-greidir-forvarnarskodun-fyrir-born/
21. Alþingi (lög nr 84/2007). Lög um opinber innkaup nr. 84/2007. https://www.althingi.is/lagas/145a/2007084.htm
22. Morgunblaðið. 8.2.2011. Tannlæknar segja sig frá samningi. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2011/02/08/tannlaekningar_segja_sig_fra_samningi/
23. Heilbrigðisráðuneytið. 11. apríl 2013. Samningur um tannlækningar barna í höfn. https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2013/04/11/Samningur-um-tannlaekningar-barna-i-hofn/

24. Heimisdóttir K. Það eru tíu ár síðan. Hugleiðingar um barnasamning. Tannlæknablaðið 2023; 41(1): 24-26.
25. Reglugerð nr. 797/2018, breytingar á rg 451/2013 um þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði sjúkratryggðra við tannlækningar. (Dags. skjals 10. sept. 2023).
26. Stjórnarráð Íslands (16.07.2021). Nýr rammasamningur milli Sjúkratryggingar Íslands og tannlækna um nauðsynlegar tannlækningar vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma. Heilbrigðisráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/07/16/Nyr-rammasamningur-milli-Sjukratrygginga-Islands-og-tannleakna-um-naudsynlegar-tannlaekningar-vegna-alvarlegra-afleidinga-medfaeddra-galla-slysa-og-sjukdoma/
27. Bjarnadóttir J. Formannspistill. Tannlæknablaðið 2021;39(2):43-44.
28. Ísland.is. 1. september 2023. Styrkir vegna tannréttinga. https://island.is/frett/2023-09-01-styrkir-vegna-tannretting
29. Stjórnarráð Íslands (07.02.2020). Samningar um tannlækningar barna framlengdur. Heilbrigðisráðuneytið.
30. Reglugerð766/2024. Reglugerð um þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði við tannlækningar og tannréttingar
31. Sigurgeirsdóttir E. Formannspistill. Tannlæknablaðið 2024;42(2):42-43.

English Summary

A Retrospective
Agreements with Icelandic Health Authorities: A Historical Overview

FRÍÐA BOGADÓTTIR, CAND ODONT, DENTIST IN REYKJAVÍK, PRESIDENT OF THE ICELANDIC DENTAL ASSOCIATION.
ORCID ID: 0009-0004-4458-5829
SVEND RICHTER, ASSOCIATE PROFESSOR EMERITUS, DDS, MSC. UNIVERSITY OF ICELAND, FACULTY OF ODONTOLOGY. EDITOR ICELANDIC DENTAL JOURNAL.
ORCID ID: 0000-0002-9504-4043
BÖRKUR THORODDSEN, CAND ODONT, FORMER PRESIDENT OF THE ICELANDIC DENTAL ASSOCIATION AND CHAIR OF THE ECONOMIC AND PRACTICE COMMITTEE.
ORCID: 0009-0009-1157-6148

ICELANDIC DENT J 2026; 44(1): 38-45
doi: 1033112/tann.44.1.4

The history of agreements between the Icelandic Dental Association and Icelandic Health Insurance spans more than 50 years and has been characterized by continuous changes, disputes, and restructuring. Since the Social Security Act of 1974, public reimbursement for dental care in Iceland has been limited and largely based on negotiated agreements.The period from 1981 to 1992 was marked by significant conflict. Agreements lapsed, operating costs were underestimated by authorities, and disputes over tariffs resulted in prolonged periods without formal contracts and growing mistrust. Although a new agreement was signed in 1992, dentists repeatedly experienced breaches of commitments and unilateral changes by public authorities.
In the following years, agreements were often extended temporarily, and new frameworks such as ministerial fee schedules and framework contracts increased central regulation. A major turning point occurred in 2013 with the introduction of the BASA agreement, ensuring access to dental care for all children regardless of financial status. This was followed by agreements for the elderly and disabled (LISA) and for complex conditions (ALSA).In recent years, agreements have evolved toward a more unified system. In 2024, major contracts were merged into a single comprehensive agreement with updated tariffs and treatment codes. Despite a historically challenging relationship, cooperation has improved over the past decade, and the agreements have had significant societal benefits, particularly for children, the elderly, and people with disabilities.

Correspondence: Fríða Bogadóttir, frida.bogadottir@gmail.com
Keywords: Icelandic Dental Association, Icelandic Health Insurance, Agreements, Public reimbursement