

PRIPOMBE K PREDLOGU »Novele Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju« (v nadaljevanju: Novela ZZVZZ)

I. SPLOŠNE PRIPOMBE K PREDLOGU NOVELE ZZVZZ

1. Parcialnost in neutemeljenost predlaganih sprememb

Ministrstvo za zdravje je v javno razpravo posredovalo predlog Novele ZZVZZ, ki ne rešuje bistvene težave obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju: OZZ), to je učinkovitega zagotavljanja pravic zavarovanih oseb. V predlogu (razen pavšalnih navedb) ni utemeljitev razlogov, ki narekujejo predlagane spremembe. Predlagane spremembe ZZVZZ bistveno spreminjajo upravljanje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZVS), kar odpira dvoje temeljnih vprašanj:

- Zakaj sedanja ureditev upravljanja zdravstvene blagajne po načelu samouprave preko predstavnikov plačnikov prispevkov za OZZ ni ustrezna?
- Zakaj je potreben dodaten nadzor ministra nad delom ZZVS in posledično dodatno zmanjšanje njegove avtonomije?

2. Zmanjševanje strateške vloge nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja oziroma »kdo se bo strateško ukvarjal s socialnim zdravstvenim zavarovanjem?«

Iz besedila veljavnega Statuta ZZVS (1. člen) je razvidno, da je skladno s 50. členom Ustave RS ZZVS nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja za območje Republike Slovenije. Vlogo nosilca OZZ določajo tudi in predvsem naslednje strateške naloge (13. člen Statuta ZZVS), za izvajanje katerih je odgovorna sedanja Skupščina ZZVS:

- a. določanje politike in strategije razvoja zdravstvenega zavarovanja;
- b. sprejem(anje) statuta in izhodišč za organizacijo ZZVS skladno z določili zakona;
- c. sprejem(anje) splošnih aktov za uresničevanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

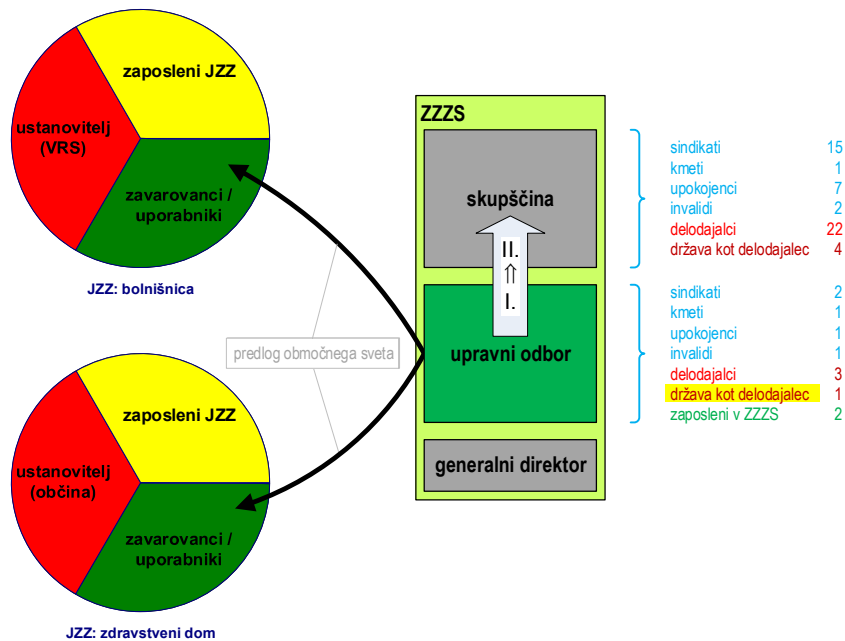
Navedene tri strateške naloge so skozi Novelo (4. člen Novele ZZVZZ) spremenjene tako, da se strateško vlogo in odgovornosti ZZVS zmanjšujejo:

- a. svet ZZVS ni odgovoren / zadolžen za določanje politike in strategije razvoja zdravstvenega zavarovanja;
- b. svet ZZVS sprejema statut, ne pa tudi izhodišč za organizacijo zavoda (*»soglasje h kadrovskemu načrtu«* iz 9. alineje prvega odstavka spremenjenega 72. člena ZZVZZ je nekaj povsem drugega);
- c. svet ZZVS *»sprejema splošne akte iz pristojnosti ZZVS glede obveznega zavarovanja«*.

Tudi 5. člen Novele ZZVZZ, ki spreminja 73. člen ZZVZZ, skozi veto, ki ga lahko uveljavi minister za zdravje, zmanjšuje vlogo ZZVS kot nosilca OZZ, saj strategijo obveznega zdravstvenega zavarovanja podreja kratkoročnim zdravstvenim in drugim politikam. Ni jasno, kdo bo v okviru predlaganih sprememb sploh še koncipiral in izvajal strateško planiranje OZZ: ZZVS gotovo ne, saj bo *»... organiziran tako, da zagotavlja nemoteno opravljanje strokovnih, informacijskih, administrativnih, nadzorstvenih, izvedenskih in drugih nalog, ki so potrebne za izvajanje obveznega zavarovanja.«* (1. člen Novele ZZVZZ). Med naštetimi nalogami v predlogu Novele ZZVZZ ni *»oblikovanja politike in strategije razvoja zdravstvenega zavarovanja«*.

3. Odločanje o obveznem zdravstvenem zavarovanju bo predvsem (aktualno-) politično

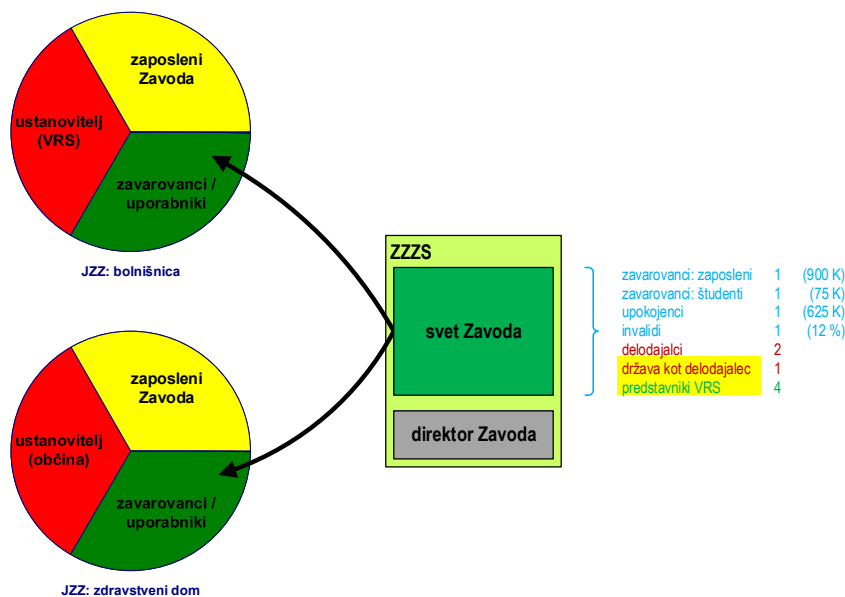
Spodnja slika shematično prikazuje veljavni model upravljanja OZZ:



Za veljavni model upravljanja OZZ velja, da:

- poteka sprejemanje odločitev dvostopenjsko (Upravni odbor ⇒ Skupščina), kar je značilno tudi za primerljive ureditve (bolniške blagajne v Nemčiji in Avstriji);
- v organih upravljanja (Skupščina in Upravni odbor) odločajo o uporabi sredstev predstavniki plačnikov prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje;
- država (Vlada RS) sodeluje v organih upravljanja zgolj kot delodajalec in s tem eden od plačnikov prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje;
- v Upravnem odboru sodelujejo tudi predstavniki zaposlenih v ZZZS;
- Upravni odbor oziroma območni sveti imenujejo predstavnike uporabnikov v organe upravljanja javnih zdravstvenih zavodov (drugi odstavek 75. člena ZZVZZ). Na ta način je v organih upravljanja javnih zdravstvenih zavodov (v nadaljevanju: JZZ) zagotovljen diskurz med interesi ustanovitelja JZZ, zaposlenimi v JZZ in uporabniki zdravstvenih storitev iz programov OZZ.

Predlog Novele ZZVZZ bi drastično posegel v način upravljanja OZZ, kar shematično prikazuje spodnja slika:



Za model upravljanja OZZ, ki je razviden iz predloga Novele ZZVZZ, velja, da:

- poteka sprejemanje odločitev enostopenjsko (svet Zavoda), kar je značilno za državne zdravstvene sisteme;
- v svetu Zavoda odločajo o uporabi sredstev štirje predstavniki zavarovancev, trije predstavniki delodajalcev in štirje predstavniki Vlade RS. Ker enega od predstavnikov delodajalcev imenuje Vlada RS, ima slednja v svetu Zavoda pet od enajstih članov;
- zaposleni v ZZZS niso več vključeni v upravljanje Zavoda;
- v svetu Zavoda odločajo o predstavnikih uporabnikov, ki jih ZZZS imenuje v organe upravljanja javnih zdravstvenih zavodov (drugi odstavek 75. člena ZZVZZ). Pri tem odločanju bo imela močan vpliv Vlada RS, ki bo na ta način v organih upravljanja javnih zdravstvenih zavodov pridobila dodatno moč, saj bo v njih poleg predstavnikov ustanovitelja JZZ imenovala tudi predstavnike uporabnikov zdravstvenih storitev iz programov obveznega zdravstvenega zavarovanja. Predlagane spremembe torej še poglobljajo državni vpliv na zdravstveni sistem.
- lahko Minister za zdravje zadrži izvršitev odločitve sveta Zavoda, če ta ni v skladu s sprejeto (kratkoročno) politiko.

II. PRIPOMBE K POSAMEZNIH ČLENOM PREDLOGA NOVELE ZZVZZ

1. 1. člen (70. člen ZZVZZ)

Nova dikcija ne vsebuje »...oblikovanja politike in strategije razvoja zdravstvenega zavarovanja«, s čimer se zmanjšuje sistemska vloga ZZZS.

2. 3. člen (70. člen ZZVZZ)

V preambuli se besedna zveza »...71.c 71.č...« zamenja z besedno zvezo »...71.c in 71.č...«.

3. 3. člen (dodatni 71.a člen ZZVZZ)

Predlagana sestava sveta Zavoda ni skladna niti z določbami Zakona o zdravstveni dejavnosti niti Zakona o zavodih. Oba naštetata zakona določata, da bi moral biti svet Zavoda sestavljen iz predstavnikov (a) ustanovitelja, (b) delavcev in (c) uporabnikov, to je zavarovancev in delodajalcev.

Beseda zveza »...en predstavnik zaposlenih...« iz prve alineje prvega odstavka je (zato) neustrezna:

- če je z njo mišljen predstavnik zaposlenih v ZZZS, manjka v svetu Zavoda predstavnik aktivnih zavarovancev;
- če je z njo mišljen predstavnik aktivnih zavarovancev, manjka v svetu Zavoda predstavnik zaposlenih v ZZZS.

Določba o postopkih imenovanja članov sveta iz drugega odstavka novega 71.č člena je nedoločna in neizvedljiva.

4. 3. člen (dodatni 71.b člen ZZVZZ)

Ni jasno, kako naj bi pogoja iz prve in četrte alineje prvega odstavka novega 71.b člena izpolnjeval predstavnik študentov.

5. 3. člen (dodatni 71.b člen ZZVZZ)

V drugem odstavku novega 71.b člena se besedno zvezo »...zasebna zdravstvena zavarovanja...« zamenja z besedno zvezo »...prostovoljna zdravstvena zavarovanja, ...«.

6. 3. člen (dodatni 71.c člen ZZVZZ)

Določba iz tretje alineje drugega odstavka novega 71.c člena je kritična pri dveh kategorijah članov sveta Zavoda:

- predstavniki Vlade RS: ali ob zamenjavi koalicije temu delu članstva sveta Zavoda mandat preneha?
- predstavnik študentov: glede na dolžino študija je verjetnost prenehanja mandata predstavnika študentov med mandatno dobo precej velika.

Določba iz četrte alineje drugega odstavka novega 71.c člena je nedoločna in neoperativna.

7. 7. člen (75. člen ZZVZZ)

Črtani drugi odstavek odpravi območne svete, kar bo vplivalo na delovanje organov upravljanja javnih zdravstvenih zavodov.

8. Zgolj pavšalne navedbe razlogov za spremembe pravne ureditve ne zadostijo načelu potrebnosti pravnega varstva, ki ga je treba upoštevati pri pripravi predpisov v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št.95/09).

Ljubljana, 19.7.2021