



Direkcija

Sektor za informiranje in odnose z javnostmi
Miklošičeva cesta 24
1507 Ljubljana

Tel.: 01 30 77 200
Fax: 01 23 12 182
E-pošta: di@zzzs.si
www.zzzs.si

GRADIVO ZA NOVINARJE

Ljubljana, 17. 11. 2021

PR-ZZZS-5/2021

Upravni odbor ZZZS sprejel dodatno stališče in predlog amandmajev k Predlogu zakona o dolgotrajni oskrbi

Ljubljana, 17. 11. 2021 – Upravni odbor Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) je danes sprejel dodatno stališče in predlog amandmajev k Predlogu zakona o dolgotrajni oskrbi (v nadaljevanju: predlog zakona), ki neposredno naslavlja ZZZS, z namenom spodbuditi pripravljavca predloga zakona in zakonodajalca k ponovnemu premisleku o vsebinskih rešitvah oziroma k upoštevanju predlogov amandmajev k predlogu zakona in odpravi nejasnosti.

Ker se postopek obravnave predloga zakona v Državnem zboru RS nadaljuje, je ZZZS dodatno stališče in predlog amandmajev že posredoval Državnemu zboru RS, Vladi RS, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za finance in Ministrstvu za delo, družine, socialne zadeve in enake možnosti ter v seznanitev članom Skupščine ZZZS.

Poudarjamo, da je ZZZS pripravljen aktivno sodelovati v pripravi obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo (v nadaljevanju: DO) ter da se ZZZS odgovorno zaveda nalog in obveznosti, ki jih bo predlog zakona prinesel, zato se zavzema za konstruktiven doprinos k oblikovanju določb, ki jih bo moral v okviru svojih pristojnosti izvajati. Ponovno je potrebno poudariti, da je predlagana ureditev nejasna, pomanjkljiva in notranje neskladna ter kot taka ne izpolnjuje temeljnih zahtev ustavnega načela pravne države.

Določbe predloga zakona še vedno vsebujejo napake in nedoslednosti, manjkajo pa tudi nekatere bistvene vsebine. Ključno in nujno je, da se ob uvedbi novega socialnega zavarovanja uredi vsa pravna razmerja do vseh naslovnikov zakona, da se predlog zakona predstavi skupaj z vsemi podzakonskimi akti, saj se lahko le na ta način zagotovi celostna razprava o njegovi vsebini in bistvenih rešitvah zakona ter doseže, glede na pomembnost vsebine urejanja, družbeni konsenz vseh deležnikov. Menimo, da je nujno doseči strinjanje, da je treba za uvedbo tako obsežne materije zagotoviti dovolj dolgo prehodno obdobje, ki bo vsem nosilcem obveznosti omogočilo, da se kvalitetno in pravočasno pripravijo na izvrševanje svojih nalog ter s tem zagotovijo nemoteno delovanje DO od samega začetka. Ugotavljamo, da trenutnemu predlogu zakona manjka vse predhodno naštetu, zato pozivamo k ponovnem premisleku o smotrnosti nadaljevanja postopka sprejema predloga zakona v tej obliki oziroma podredno k upoštevanju naših predlogov amandmajev in odpravi drugih nejasnosti, ki smo jih že 31.8.2021 sporočili Državnemu zboru RS, Vladi RS Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za finance ali jih navajamo v nadaljevanju.

Splošne pripombe na predlog zakona

Predlog zakona je bil v zadnjih letih že nekajkrat dan v obravnavo (javno razpravo) in menimo, da je to tudi ena izmed njegovih težav. Predlog zakona je bil namreč že tolikokrat spremenjen, določbe so bile črtane in ponovno dodane, da se omenjeno odraža v samih določbah zakona, njegovi strukturi in obrazložitvah. Nadalje so členi in njihove obrazložitve mestoma nekonsistentni, kar onemogoča razbrati pravi namen in rešitve zakona. Obrazložitve členov so praviloma zgolj prepisi njegove vsebine, kar še dodatno vnaša nezadostno razumevanje namena in cilja, ki ga zakon skozi posamezne določbe zasleduje. Ugotavljamo, da so sklici

znotraj členov napačni, v veliki meri pa se uporablja celo dvojno sklicevanje, ki je skladno z Nomotehničnimi smernicami prepovedana praksa, saj zmanjšuje jasnost in preglednost besedila ter poslabša razumevanje njene vsebine. Menimo, da mora pripravljavec predloga zakona ves čas njegovega nastanka paziti in si prizadevati, da je struktura zakona logična, da se znotraj zakona uporablja enotna pravna terminologija in enotne okrajšave. Hkrati mora pripravljavec zakona v skladu s Poslovníkom Vlade RS predlogu zakona predložiti vsaj osnovno vsebino podzakonskih aktov, da se na ta način zagotovi celostno razumevanje materije, ki se ureja, s tem pa strokovni in zainteresirani javnosti ter zakonodajalcu zagotoviti zadostno informiranost, da sprejme odločitev, ali bo predlog zakona podprl ali ne. **Vse omenjeno vnaša v predlog zakona, in posledično v pravni sistem, nejasnost, nelogičnost, ogrožena pa je tudi pravna varnost in predvidljivost.**

Zagotavljanje finančnih sredstev

Predlog zakona ne določa celostne ureditve področja novega socialnega zavarovanja z zadostnimi viri financiranja za dolgoročno vzdržnost obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo - še posebej zaradi vpliva demografskih sprememb, ki naj bi izdatke za dolgotrajno oskrbo do leta 2035 podvojile. Posledice predloga zakona s tem niso jasne in določljive. Deležniki, na katere se predlog zakona neposredno nanaša, ne morejo podati informirane odločitve glede njene vsebine, saj bistven element manjka. Neustrezno je, da se uvaja novo obvezno socialno zavarovanje za DO brez upoštevanja načela pravičnosti financiranja, kar pomeni, da pridobitev pravic ni vezana na plačevanje prispevkov. Posledično ni določena višina prispevka za obvezno zavarovanje, zavezanec za plačilo obveznega zavarovanja ter osnova, od katere se bo prispevek plačeval. Z izpustitvijo tovrstnih vsebin oziroma njenim prenosom urejanja v drugem zakonu, ki se bo sprejel predvidoma v roku štirih let od sprejema tega zakona, ni mogoče doseči celostnega družbenega konsenza glede ureditve financiranja DO v Republiki Sloveniji, kar je eden od najbolj občutljivih vprašanj v dosedanjih poskusih systemske ureditve dolgotrajne oskrbe. Rešitev začasnega financiranja DO vnaša v sistem DO veliko tveganj, obseg pravic veže na odločitev vsakokratne politike glede višine sredstev, ki jih bo namenila DO, oziroma se v preveliki meri zanaša na sredstva proračuna, ki bo moral poleg manjkajočih sredstev za pokojninsko blagajno financirati tudi večinski delež blagajne za dolgotrajno oskrbo. Navedeno bo v povezavi s staranjem prebivalstva predstavljalo resne izzive za javne finance v prihodnosti. Odprto ostaja tudi vprašanje urejenosti financiranja DO v primeru, da predviden nov zakon ne bi bil sprejet pravočasno, oziroma bi se sprejel z veliko zamudo in iz tega izhaja možnost, da začasna ureditev financiranja DO preide v trajnejšo rešitev. Vse navedeno kaže na to, da je sprejetje predloga zakona, z vidika financiranja, v tej vsebini in obliki za zavarovane osebe, ZZS in druge deležnike preveč nedorečeno in nepredvidljivo.

ZZS opozarja, da je stabilnost sistema DO v največji meri odvisna prav od stabilne in predvsem trajne oblike financiranja.

Pripomba glede sklepanja pogodb z vsemi izvajalci DO

ZZS je iz določbe 84. člena predloga zakona ter nedvoumnega odgovora predstavnikov Ministrstva za zdravje ugotovil, da je namen predlog zakona, da ZZS sklepa pogodbe z vsemi izvajalci DO, torej javnimi zavodi, zasebnimi izvajalci DO s koncesijo za opravljanje DO ter tudi zasebnimi izvajalci DO brez koncesije. Edini kvalitativni pogoj za sklenitev pogodbe je podeljeno dovoljenje za opravljanje dejavnosti DO.

ZZS je mnenja, da se s takšno ureditvijo postavlja vprašanje o smiselnosti javne mreže in podeljevanja koncesij za opravljanje DO, saj se koncesije podeljujejo zgolj v primerih, ko javni zavodi, ki so ustanovljeni z namenom izvajanja javne službe na določenem področju (npr. področju DO) nekaterih storitev ne morejo izvajati oziroma jih ne morejo izvajati v potrebnem obsegu. Da se ugotovi omenjeni manko pri obsegu izvajanja posamezne javne službe je treba predhodno narediti analizo obstoječega stanja in zagotoviti strateško načrtovanje, saj je podlaga za javni razpis koncesije predhodno sprejet koncesijski akt, ki mora med drugim vsebovati obrazložitev in ugotovitev pogojev za razpis koncesije. Cilj javno-zasebnega

partnerstva je torej vključitev zasebnega sektorja v zagotavljanje učinkovitejših javnih služb. Iz napisanega je torej razvidno, da se pri izvajanju javnih služb, ko želimo na posameznem za družbo pomembnem področju izvajanja dejavnosti zagotoviti javno mrežo, v slovenskem pravnem prostoru praviloma uporablja inštitut koncesij, kar predvideva tudi predlog zakona. Glede na zapisano je zato še težje razumeti, kako si je pripravljavec predloga zakona zamislil ureditev, ki poleg izvajalcev DO v javni mreži iz sredstev obveznega zavarovanja za DO in drugih virov financiranja DO, zagotavlja plačilo storitev DO tudi izvajalcem DO izven javne mreže, ZZZS pa nalaga sklepanje pogodb z njimi. Ob tem pripravljavec predloga zakona tudi ni opredelil pogojev, na podlagi katerih je ZZZS dolžan pristopiti k sklepanju pogodb z izvajalci DO izven javne mreže, trajanje teh pogodb ipd.

Menimo, da je omenjena rešitev nesistemska, neustrezna in ne zasleduje namena predloga zakona, ki je naveden v uvodnem delu predloga, saj določa, da predlog zakona temelji tudi na načelu nepridobitnosti, ki pa je načelo, ki ga ni mogoče zasledovati pri opravljanju DO izven javne mreže oziroma v okviru zasebnega sektorja.

Pripombe glede ureditve mirovanja pravic oskrbovalca družinskega člana

ZZZS smatra, da je pomembno opraviti ponovni vsebinski premislek o inštitutu mirovanja pravic oskrbovalca družinskega člana, saj kategorija DO upravičenca do oskrbovalca družinskega člana nakazuje na to, da je njegovo zdravstveno stanje tako težko, da je morebitna daljša zdravstvena obravnava v bolnišnici v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja več kot verjetna. Ob tem pa velja poudariti, da mirovanje pravic za oskrbovalca družinskega člana pomeni odjavo iz vseh socialnih zavarovanj ter prenehanje prejemanja delnega plačila za izgubljeni dohodek, kar predstavlja veliko socialno tveganje za oskrbovalca. **Takšni pogoji predstavljajo dodatno socialno obremenjenost družine osebe, ki potrebuje DO, in ji dolgoročno ne nudi ustrezne socialne varnosti. Prav tako takšna ureditev znatno zmanjšuje interes za odločitev za to pravico iz DO.**

Pripomba glede smiselnosti načrta priporočenih storitev

ZZZS že ves čas priprave zakona opozarja na nejasno vsebino in namen načrta priporočenih storitev DO, ki je del odločbe o pravici do DO. Menimo, da je njegova narava preveč nedoločna ter da je končna odločitev glede izbora storitev DO v trenutnem predlogu dejansko prepuščena upravičencu do DO in izbranemu izvajalcu DO. Prav tako sedmi odstavek 42. člena predloga zakona določa, da upravičenec in izvajalec DO lahko spremenita nabor storitev DO in o tem skleneta aneks k izvedbenemu načrtu. Iz določbe ali njene obrazložitve ne izhaja jasno, da ob tem ne smeta preseči oziroma obiti načrta priporočenih storitev. Glede na napisano bi bilo potrebno jasno zavzeti stališče kdo odloča o storitvah DO, ki pripadajo konkretnemu upravičencu. Ali je to strokovni delavec ZZZS ali je to izvajalec DO oziroma koordinator DO? **Glede na naravo DO ter njenega namena, da se DO ves čas prilagaja potrebam upravičenca, menimo, da je potreben ponovni razmislek o smiselnosti vključitve načrta priporočenih storitev DO v odločbo in pripravi drugačne ureditve.** Primerljivo enako tudi v obveznem zdravstvenem zavarovanju pri odločanju o pravici do zdravilišča ali napotitvi z napotnico odločevalec ne določi nabora zdravstvenih storitev, ki so zavarovani osebi na voljo v okviru odločbe oziroma napotitve.

Pripomba glede končne določbe

Končna določba, ki daje ZZZS možnost za pripravo, organiziranost in začetek izvajanja novega socialnega zavarovanja v približno šestih mesecih, je neprimerna z več vidikov. Že iz samih Nomotehničnih smernic izhaja, da na odločitve o daljšem trajanju *vacatio legis* od običajnega vplivajo zlasti naslednje okoliščine:

- gre za materijo, ki bo prvič urejena;
- gre za obsežne spremembe in novosti v sicer že urejeni materiji;
- potrebna je izdaja enega ali več obsežnejših izvršilnih predpisov;

– potreben je daljši čas od objave do uveljavitve predpisa zaradi možnosti seznanitve s predpisom (njegovimi novostmi) in priprave na njegovo izvajanje (*vacatio legis*, potrebna za naslovnike predpisa).

Tri od štirih alinej so v primeru predloga zakona vsekakor relevantne. Pri urejanju nove materije, ki je obširna, naslavlja veliko naslovnikov, terja čas za vzpostavitev in navsezadnje prvič ureja področje, je potrebno biti previden in strpen, saj obseg in vsebina zahtevata daljše časovno obdobje za uspešno prilagoditev. Neupoštevanje omenjenega in hitenje za vsako ceno je lahko nevarno, vnaša v nov sistem napake pri odločanju o pravicah, zaostanke pri uveljavitvi pravic, izpostavlja vprašanje kakovosti izvedbe pravic in navsezadnje vpliva na zadovoljstvo uporabnikov. ZZS je zato mnenja, da podaljšanje obdobja od uveljavitve zakona do pričetka njegove uporabe bistveno zmanjša tveganja, ki jih lahko prinese (pre)kratko obdobje prilagajanja. Skladno z napisanim je zato potreben ponovni kvalitativni premislek glede končne določbe oziroma natančnejše glede datuma začetka uporabe zakona.

ZZS zato predlaga, da se od uveljavitve pa do uporabe prvega sklopa določb predloga zakona zagotovi dveletno obdobje, v tem času, pa bodo sprejeti vsi podzakonski predpisi obeh ministrstev ter splošni akti ZZS, ki bodo skupaj s tem zakonom predstavljali zaokroženo celoto, na kateri se bo lahko začel graditi sistem DO. V nadaljnjih mesecih bo nato ZZS zagotovil pogoje za izvajanje nalog na področju DO, vključno s pripravo in odločanjem o pravicah iz DO skladno s tem zakonom.

Čeprav bo ZZS, kolikor bo mogoče, izkoristil sinergijske učinke svoje notranje organizacije za izvedbo novih nalog DO (npr. za finančno računovodske, kadrovske, informacijske naloge), ostaja dejstvo, da sistem obveznega zavarovanja za DO ni primerljiv sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja. Vzpostavitev obveznega zavarovanja za DO terja na strani ZZS obsežne systemske aktivnosti na pravnem, organizacijsko kadrovskem, informacijskem in splošnem področju, ki jih bo ZZS moral izvesti zaradi ureditve razmerij do zavarovanih oseb, izvajalcev DO in do drugih pristojnih institucij v sistemu DO ter zaradi spremenjenega načina notranjega poslovanja. ZZS bo v prehodnem obdobju opredelil nove procese in dopolnil obstoječe, pripravil podlage za odločitve glede umestitve posamičnih aktivnosti v področje za DO, območne enote in podporne službe ter pripravil vsebinske podlage za informacijsko podporo. ZZS bo dopolnil postopke urejanja zavarovanj, pripravil in vzpostavil pogoje za izvajanje mednarodnega zavarovanja za DO, pripravil razmejitve zdravstvene nege med DO in obveznim zdravstvenim zavarovanjem ter izračunal cene storitev DO, pripravil strokovne podlage za izvajanje, vodenje in upravljanje sistema DO na ZZS, vsebinske podlage za delo kontaktnega centra in komunikacijskega načrta za podporo uvedbi, pripravil bo usmeritve za delo oddelkov DO in vstopnih točk, predlog organizacije področja za DO in njegove umestitve v organizacijsko shemo ZZS. Zagotovil bo materialne pogoje (prostori, informacijska podpora, oprema, avto park za delo s strankami na domu) in pripravil kadrovske zahteve za kadrovsko popolnitev novega področja. ZZS bo opredelil vsebinske in organizacijske zahteve za delo vstopnih točk in oddelkov DO, natančno opredelil naloge DO, ki jih v izvajanje prevzamejo podporne službe ZZS in opredelil protokol sodelovanja z matičnim področjem DO.

Dodatno menimo, da je nujno pojasniti tudi, da je vzpostavitev zbirke podatkov tehnično zahteven proces, saj je treba najprej analizirati tipe in oblike podatkov pri obstoječih upravljavcih, na strani ZZS pripraviti potrebne nadgradnje in spremembe informacijskega okolja ter protokole za prenos podatkov. Dosedanji upravljavci podatkov imajo različna informacijska okolja in zato bosta že priprava na prenos in sam prenos zelo zahtevna procesa, ki bosta odvisna tudi od sodelovanja dosedanjih upravljavcev. Ker bomo pridobivali podatke od šestih upravljavcev, bo treba analizo in protokole prenosa dogovoriti z vsakim upravljavcem posebej. Gre za zelo veliko količino in v tehničnem smislu (tip in oblika) raznolike podatke, ki jih bo treba na naši strani poenotiti in združiti v enovito zbirko podatkov.

Druge pripombe

Glede na vse navedeno zato predstavnike Ministrstva za zdravje pozivamo k preučitvi ustreznosti vsebine predloga zakona in njegovi dopolnitvi, predvsem glede na pomanjkljivosti, ki jih izpostavljamo v stališču in s predlogi amandmajev. ZZS pričakuje popravek in dopolnitev predlog zakona na način, da se v največji možni meri zmanjša neusklajenosti, sistemske pomanjkljivosti in sledi ciljem in načelom, ki so v uvodu zakona jasno zapisani. Pri tem je ZZS pripravljen aktivno sodelovati in zagotoviti udeležbo na sestankih, ki bi omenjeno omogočali. Dodatno pa ponovno opozarjamo, da bo ZZS lahko pristopil k izvajanju dejavnosti obveznega zavarovanja za DO šele na podlagi sprejetega zakona oziroma na podlagi izrecne zakonske podlage, zato se do takrat ne moremo aktivno pripravljati na vzpostavitev sistema DO. Nazadnje še enkrat poudarjamo, da vsaka večja sprememba v naboru veljavne zakonodaje (kar uveljavitev novega socialnega zavarovanja nedvomno je) terja določeno pripravo in ta priprava se zagotovi z ustreznim dolгим prehodnim obdobjem, ki vsem deležnikom omogoča, da se kvalitetno pripravijo na začetek izvajanja svojih novih obveznosti.

ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO
ZAVAROVANJE SLOVENIJE