



Številka: 0070-4/2023-DI/2
Ljubljana, 18. 4. 2023

MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE
Štefanova ulica 5, Ljubljana

Zadeva: Mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije o Predlogu zakona o Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (EVA 2023-2711-0079)

Skupščina Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije je sprejela Mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije o Predlogu zakona o Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (EVA 2023-2711-0079), ki vam ga pošiljamo v roku za javno razpravo.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) z vidika ZZZS kot nosilca in izvajalca javne službe obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju: OZZ) in javne službe obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo (v nadaljevanju: OZDO) nasprotuje Predlogu zakona o Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, EVA 2023-2711-0079, ki ga je ministrstvo, pristojno za zdravje (v nadaljevanju: ministrstvo), dne 4. 4. 2023 posredovalo v javno razpravo do 3. 5. 2023.

Predlog zakona o Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, EVA 2023-2711-0079 (v nadaljevanju: predlog zakona) in Predlog zakona o zdravstvenem informacijskem sistemu, EVA 2023-2711-0078, v vsebini, kot sta predlagana v okviru javne razprave, ne naslavljata ključnih težav v zdravstvu. V predlagani vsebini nista primerna za vložitev v zakonodajni postopek. Skupščina ZZZS pričakuje, da se bo v času javne razprave in pogajanj v okviru Ekonomsko-socialnega sveta vsebina obeh zakonov korenito, tudi konceptualno, spremenila. Ob tem je treba zagotoviti, da ima ZZZS vlogo edinega nosilca OZZ ter da se zagotovi avtonomija ZZZS, vključno s postopki imenovanja članov organov in sprejemanja aktov. Za ključne spremembe mora biti doseženo soglasje v okviru socialnega dialoga. Skupščina ZZZS od Ministrstva za zdravje in od socialnih partnerjev zahteva, da se v pogajalsko skupino Ekonomsko-socialnega sveta vključi tudi predstavnike službe ZZZS.

Predlog zakona ne prinaša ničesar za zavarovane osebe in za zdravstveni sistem kot tak.

ZZZS nasprotuje parcialnemu zakonskemu urejanju OZZ, z vidika predlagane ureditve pa posebej nasprotuje:

- 1. da Republika Slovenija ni odgovorna za prevzem obveznosti ZZZS (tj. presežka odhodkov nad prihodki);**
- 2. da se zmanjšuje samostojnost ZZZS kot izvajalca javne službe OZZ in javne službe OZDO;**
- 3. da se na ZZZS prelagajo naloge, ki ne sodijo med naloge izvajalca javne službe OZZ.**

Ugotavljamo, da je predlog zakona nedomišljen, kar ima za posledico tako **nomotehnične kot vsebinske pomanjkljivosti**, ki narekujejo zavrnitev predloga zakona, najmanj pa pripravo novega besedila predloga in njegovo ponovno javno obravnavo. Predlog zakona vsebuje pomanjkljivosti, katerih posledica sta nejasnost ureditve in neizvedljivost podzakonske ureditve, neusklajenost z

drugimi predpisi, notranja neskladja, pravne praznine, podvajanje zakonske ureditve, prenормiranost na zakonski ravni in neizvedljivost prehoda na novo ureditev.

Predlog zakona ne naslavlja temeljnih vprašanj OZZ, ki so z veljavno zakonodajo neustrezno urejena ali sploh niso urejena. Po drugi strani vnaša v zdravstven sistem dodatne nejasnosti in protislovja. Sprejem takega zakona ni v skladu z ustavnimi načeli in ustavno zajamčenimi pravicami.

I. ZZZS nasprotuje uvodni obrazložitvi predloga zakona, kolikor iz nje izhaja, da so razlogi za pripravo predmetnega zakona na strani ZZZS.

V nadaljevanju podajamo odklonilno stališče do posameznih navedb, ki jih ministrstvo v uvodni obrazložitvi navaja kot razlog za pripravo predmetnega zakona.

1. Upravljanje ZZZS

Organi upravljanja ZZZS so morda res potrebni prenove, nikakor pa njihovo delovanje ni predstavljalo ovire za boljše upravljanje zdravstvenega sistema. Celo nasprotno, s številnimi pobudami in vprašanji, naslovljenimi na pristojne državne organe, izkazujejo proaktivno vlogo ZZZS, ki zaskrbljeno spremlja zdravstveni sistem v dobro zavarovanih oseb, da bi prišle čim prej do zdravnikov in da bi se čakalne dobe skrajšale. Zlasti vlada ali ministrstvo imata dober nadzorstveni sistem nad ZZZS s soglasji na vse ključne akte, ki jih sprejema skupščina ZZZS. Neresnično je navajanje ministrstva, da se skupščina sooča z nizko udeležbo, da se preredko sestaja in to krni delovanje ZZZS. Vsaka seja skupščine do zdaj je bila sklepčna, posebej še na strani predstavnikov zavarovancev. Ni pa pomembno, koliko je sej, ampak kaj obravnavajo in kaj sprejmejo oziroma o čem odločijo organi ZZZS. Ministrstvo in vlada jih namreč ne obvladujeta že vrsto let (hitro menjavanje ministrov v preteklosti; kadrovska problematika in načrtovanje kadrov v zdravstvu; plačna politika v javnem sektorju brez povezave z normativnim delom kolektivnih pogodb; izdajanje in neobvladovanje koncesij; delo pri več zasebnih delodajalcih v povezavi z nikakršnim nadzorom nad potrebnim počitkom zdravnikov in drugih pred nastopom dela v javnem zdravstvenem zavodu; vedno višje izpogajane plače v zdravstvu brez, da bi se določila storilnost in zato pride do povečanja cen zdravstvenih storitev, ki jih mora ZZZS vračunati, dostopnost pa se ne povečuje; ne urejeni dostopi do zdravstvenih podatkov in nestrokovni kader na ministrstvu, ki ni sposoben razumeti in razlagati podatkov ZZZS; investicije v digitalizacijo izvajalcev, katerih ustanoviteljica je država, z več platformami in njihova nepovezljivost; ... in še veliko drugega). Tega ni kriv ZZZS in ne bi mogel rešiti ZZZS, saj ga, predvsem sedanjí minister ne vabi k sodelovanju in ne sprejema kot strokovno institucijo.

2. Poročila Računskega sodišča

Poudarjamo, da so v uvodu podani povzetki ugotovljenih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti, ki izhajajo iz poročil Računskega sodišča za leta 2018, 2019 in 2020, predstavljeni zavajajoče, saj ni navedeno, da je ZZZS v vseh omenjenih letih prejel pozitivno mnenje Računskega sodišča na pravilnost računovodskih izkazov ter ne vsebujejo zneskov in števila primerov ugotovljenih nepravilnosti v sklopu revizije pravilnosti poslovanja (kot je to transparentno prikazano v izdanih poročilih Računskega sodišča SRS), iz česar izhaja, da gre tako vrednostno kot z vidika števila primerov za minimalne napake, upoštevajoč letni obseg poslovnih dogodkov in transakcij ter višine prihodkov in odhodkov.

3. Netransparenten prikaz finančnih tokov

V uvodu je prikazan pregled izplačil ZZZS iz finančnega načrta ministrstva, v katerem so prikazana tako izplačila za namen izvajanja agentskih poslov (ZZS v vlogi posrednika v breme državnega proračuna), kot za namen financiranja pravic iz OZZ. Prikazovanje skupnega zneska, ki

predstavlja seštevek dveh različnih namenskih vidikov financiranja, kot izplačila ZZSZ je zavajajoče. Izplačila ZZSZ za namen izvajanja agentskih poslov ne predstavljajo financiranja pravic OZZ (niso prihodek ZZSZ), temveč izdatkov, ki so breme državnega proračuna oziroma ministrstva in so odhodek ministrstva. Prepletanje teh dveh vsebin in prikaz financiranja agentskih poslov ne sodi v uvodni del predloga tega zakona, ker se ne nanaša na izvajanje OZZ.

4. Normativna naloga ZZSZ

Uvodne obrazložitve predloga zakona, kolikor se tiče nalog ZZSZ na normativnem področju, ni mogoče razumeti drugače kot očitkov, ki jih ministrstvo naslavlja na ZZSZ in kot neutemeljen poskus, da na ZZSZ prevali odgovornost za opustitev svoje dolžnosti – dolžnosti ministrstva kot pripravljavca zakonodaje. Zato odločno zavračamo navedbe v uvodni obrazložitvi predloga zakona, iz katerih izhaja, da je ZZSZ odgovoren za neustrezno podzakonsko normiranje glede na veljavno zakonodajo.

S tega vidika zavračamo navedbo ministrstva, da so na področju normativnega delovanja ZZSZ različni organi zaznali že »večje število« nepravilnosti. V tej zvezi ministrstvo izpostavlja mnenje Računskega sodišča iz revizijskega poročila za leto 2017, da tretji odstavek 259. člena Pravil OZZ nima ustrezne zakonske podlage. Pri tem pa očitno zanemari, da je zakonsko ureditev tega področja ZZSZ predlagal ministrstvu že pred tem, leta 2016 ob pripravi novega ZZVZZ-1, zadnjič tudi ob pozivu ministrstva za vključitev vsebin v novelo ZZVZZ leta 2022, vendar ga ministrstvo v vseh teh letih ni uredilo. Ministrstvo tudi nikoli ni podalo predloga, da naj ZZSZ to določbo črta iz Pravil OZZ. Da tak predlog, kljub pomanjkljivim zakonskim podlagam, nikakor ne bi bil v korist zavarovanih oseb, pa tudi ne more biti dvoma. Te t. i. izjemne odobritve so namreč v sistemu OZZ edini instrument, ki zavarovanim osebam omogoča, da glede na njihovo zdravstveno stanje iz sredstev OZZ prejmejo zdravstveno storitev, ki jo potrebujejo, čeprav sploh ni pravica ali pa ni pravica za konkretno zavarovano osebo, ker ne izpolnjuje pogojev za njeno priznanje. Naveden očitek preseneča toliko bolj, saj je prav ministrstvo tisto, ki je npr. v nasprotju z zakonsko ureditvijo skupinskih zdravstvenih programov iz 23. člena ZZVZZ, to materijo uredilo prek dogovora o programih zdravstvenih storitev OZZ za leto 2023, čeprav to ni predmet dogovora niti po samem 63. členu ZZVZZ.

Ministrstvo neprimerno izpostavlja tudi odločbo Ustavnega sodišča, opr. št. Up-459/17, U-I-307/19 z dne 21. 1. 2021. Iz te namreč jasno izhaja, da je šlo za različni pravni razlagi Ustavnega sodišča in Vrhovnega sodišča o dveh zakonih (ZZVZZ in ZZNPOB) oziroma za razlago zakonskega pooblastila iz 26. člena ZZVZZ, zgolj posledično pa za podzakonsko ureditev v Pravilih OZZ.

Glede na navedeno ne moremo slediti splošnim navedbam ministrstva, da Pravila OZZ v ZZVZZ »pogosto« nimajo ustrezne zakonske podlage oziroma da »številne« določbe Pravil OZZ samostojno urejajo razmerja in pravice iz OZZ oziroma da Pravila OZZ »pogosto« prekoračijo okvir, ki je dopuščen podzakonskemu aktu. Ob tem ne gre spregledati, da je ministrstvo tisto, ki daje soglasje k Pravilom OZZ. Pri tem v obrazložitvi ne navede, kolikokrat v 30 letih veljavnosti Pravil OZZ je ministrstvo predlagalo ZZSZ, naj spremeni določeno ureditev zaradi pomanjkanja zakonske podlage. Če bi ministrstvo dejansko sledilo svojemu cilju, da zavarovane osebe postavi v središče OZZ, bi nemudoma pristopilo k ustrezni zakonski ureditvi pravic OZZ in instituta izjemnih odobritev.

Prav tako ne moremo slediti obrazložitvi, da do »pogostih nezakonitih rešitev« prihaja tudi pri urejanju drugih normativnih področij iz pristojnosti ZZSZ. V tej zvezi ministrstvo navaja sodbo Vrhovnega sodišča opr. št. II Ips 98/2021 z dne 12. 1. 2022, kar pa ni razumljivo, saj se je predmet spora nanašal na nastop kritja zdravstvenih storitev iz dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, torej ne iz OZZ.

5. ZZZS analitski sistem in uporaba podatkov

Zavračamo napačne navedbe ministrstva v zvezi s podatki, ki jih za namen plačevanja zdravstvenih storitev zbira in upravlja ZZZS. ZZZS je namreč vzpostavil robusten sistem izmenjave podatkov, potrebnih za plačevanje zdravstvenih storitev, z izvajalci. Gre izključno za podatke, za katere ima ZZZS pravno podlago za njihovo upravljanje, in so potrebni za obračun in plačilo storitev. Med njimi je le manjši del podatkov zdravstvenih, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za kreiranje zdravstvene politike. ZZZS podatke analitskega sistema dnevno uporablja za izvedbo analiz, predvsem za razvoj in spremljanje modelov plačevanja zdravstvenih storitev, kot tudi za izvajanje nadzorov, odločanje in upravljanje.

Analitski sistem je v nasprotju z navedbami povezan z drugimi sistemi (npr. z NIJZ prek enotnih šifrantov VZD, SPP, MKB, KTDP) in je dostopen deležnikom, ki za to izkažejo pravno podlago. Poleg tega ZZZS na dnevni bazi pripravlja in posreduje podatke različnim deležnikom, predvsem na podlagi specifičnih zahtev tudi ministrstvu. Podatke objavlja tudi na svojem podatkovnem portalu (npr. podatki o realizaciji zdravstvenih storitev).

Nadalje ne drži navedba, da ZZZS »pogosto spreminja metodologijo poročanja«, saj je ta že več kot 10 let enaka, pravila za posredovanje podatkov pa se posodablajo skladno s posodabljanjem modelov plačevanja, kar je tudi zahteva ministrstva.

6. ZZZS kot aktivni kupec

Predlagatelj popolnoma neupravičeno očita ZZZS, da ne izvaja vloge aktivnega kupca. Pri tem svojo trditev podkrepí za več navedbami, ki so v nasprotju z delitvijo pristojnosti, ki jih ureja obstoječa zakonodaja kot, npr. ZZZS naj bi izbral izvajalce na javnem razpisu, ZZDej pa določa, da ZZZS s koncesionarjem skleni pogodbo v roku 30 dni od podelitve koncesije, javni zdravstveni zavodi so ustanovljeni z namenom izvajanje javne zdravstvene službe, ali predlagatelj res meni, da je smiselno, da ZZZS ne sklene vsako leto pogodbe? Ob tem se postavlja vprašanje, ali je elastičnost na strani ponudbe res tolikšna, da se lahko uravnava z javnimi razpisi?

Vloga aktivnega kupca naj bi bila tudi pravično geografsko razporejanje virov oziroma zmogljivosti v zdravstvu, pri čemer predlagatelj ponovno spregleda, da je za mrežo na sekundarni ravni pristojno ministrstvo na primarni ravni pa občine.

Naj še dodamo, da se je na predlog ministrstva v letu 2022 spremenila zakonodaja, ki na novo ureja partnersko dogovarjanje na način, da ima vse vzvode glede vsebine letnega dogovora oziroma programa zdravstvenih storitev ministrstvo oziroma vlada, saj ministrstvo preko smernic določa prioritete, ZZZS pa ima le vlogo pripravljavca predloga dogovora za namene pogajanj z deležniki, na katerega mora dati soglasje minister, če dogovor ni sprejet v roku, pa vlada sprejme uredbo.

7. Okrožnice za obračun

Ministrstvo kot vzor delovanja ZZZS postavlja estonski model. V zvezi z navedenim je treba izpostaviti, da imajo v Estoniji izvajalci lastne informacijske sisteme, ki podpirajo njihovo poslovanje, torej tudi obračun zdravstvenih storitev, ki je del celotnega poslovanja izvajalcev. Za digitalizacijo poslovanja oziroma izmenjavo obračuna med izvajalci in ZZZS je nujno, da se vse spremembe uvajajo na urejen in pregleden način, ki zagotavlja tudi sledljivost sprememb. To omogoča sistem okrožnic in izdaje tehničnih navodil za programske hiše. Ker se navodila izdajajo centralno, je popolnoma neumesten očitek, da gre za neenotne prakse in nekoordiniranost posameznih območnih enot.

8. Informacijske rešitve

Predlog zakona navaja, da ima ZZZS na podlagi ZZPPZ široka pooblastila za zbiranje podatkov iz področja zdravstva, ne zagotavlja pa ustreznih informacijskih tokov. ZZZS je ves ta čas sledil

razvoji informacijskih tehnologij in kot tak zagotovil veliko nacionalnih informacijskih rešitev, ki so omogočile povezovanje med deležniki v zdravstvu ravno z vzpostavitvijo teh tokov. Če naštejemo le nekatere:

- kartica zdravstvenega zavarovanja in profesionalna kartica. Pri tem je potrebno posebej poudariti uporabo profesionalne kartice v sistemu eZdravje;
- sistem OnlineZZ, s katerim smo izvajalcem zdravstvenih storitev zagotovili dostop do širokega nabora medicinskih podatkov;
- evropsko kartico zdravstvenega zavarovanja;
- povezovanje podatkovnih zbirk posameznih entitet;
- pripravo rešitev z NIJZ na portalu zVEM;
- vključitev eOS izkaznice v sistem KZZ.

Zakon kot primer navaja ZZS analitski sistem ali podatkovno skladišče ZAS, do katerega ministrstvo nima dostopa. Ta obrazložitev ni skladna z dejanskim stanjem, saj so podatki iz ZAS dostopni tudi ostalim deležnikom na podlagi pravne podlage.

ZZS je v preteklih letih načrtno gradil svoj analitski sistem za izvajanje svojih nalog, ki jih določa zakonodaja. Ugotovitev, ki je zapisana v uvodu v osnutek zakona, da »bi bilo mogoče z uporabo teh podatkov kreirati racionalno in učinkovito zdravstveno politiko, usmerjeno v boljše odločanje in s tem boljše načrtovanje ter posledično bolj racionalno porabo sredstev OZZ« menimo, da je neupravičena, saj je vsak analitski sistem zgrajen za določen namen. Ali ga je mogoče učinkovito uporabiti tudi za drug namen, vnaprej ni mogoče trditi, ampak je to treba še preučiti.

Predlog zakona predvideva nadaljnjo optimizacijo – uvajanje popolnoma elektronskega poslovanja oziroma (neposredne) izmenjave podatkov z izvajalci (npr. sklop podatkov odločanja o začasni odsotnosti z dela zaradi bolezni oziroma poškodb ter nadomestila za čas teh odsotnosti). Te aktivnosti je mogoče izvajati brez spremembe zakona.

Ne nazadnje tudi mnenje konzorcija TEHDAS (Towards European Health Data Space), ki bazira na Zdravstvenem programu evropske komisije 2020, nastalo na podlagi obiska v Sloveniji od 20. do 23. 9. 2022 navaja Slovenijo, kot zgodnjega implemetatorja e – Zdravja z dobro razvitim zdravstvenim informacijskim sistemom, pri čemer posebej izpostavlja da so skoraj vsi zdravstveni podatki digitalizirani. Kot eden glavnih nosilcev aktivnosti pa je naveden tudi ZZS.

II. ZZS nasprotuje parcialnemu zakonskemu urejanju statusa ZZS, brez sočasne celovite ureditve OZZ, ki bo dejansko postavila zavarovane osebe v središče OZZ.

Status ZZS je le del normativne ureditve OZZ in to del, ki mora slediti temeljnemu cilju OZZ, tj. zagotavljanju pravic zavarovanim osebam in temu cilju temeljni ureditvi OZZ – pravicam. Gre za celovit in vsebinsko soodvisen normativni okvir, ki ga je nujno pripraviti, obravnavati in uveljaviti v enem zakonu. V nasprotnem primeru prihaja do različnih, nepovezanih in nasprotujočih si rešitev istih vprašanj, kot je to v konkretnem primeru – predlog zakona vsebuje ureditev, ki je celo glede nekaterih bistvenih vprašanj OZZ, neskladna z ZZVZ in drugo zakonodajo, ki ureja OZZ.

Že s tega vidika se pokaže, da dejanski namen priprave zakona ni postaviti zavarovane osebe v središče OZZ, kot to razlaga ministrstvo. Če bi sledilo temu cilju, bi ministrstvo primarno pristopilo k ustrezni zakonski ureditvi pravic zavarovanih oseb iz OZZ, in ne k statusnim spremembam ZZS. Po drugi strani pa se ministrstvo v podkrepitev priprave predloga zakona sklicuje prav na neustrezno zakonsko ureditev pravic iz OZZ. Pri tem spregleda, da je prav samo pristojno in odgovorno za pripravo ustrezne zdravstvene zakonodaje, in ne ZZS. Nasprotno – ZZS že desetletja opozarja na neustreznost zakonske ureditve pravic iz OZZ in potrebno prenovu ureditve razmerja med ZZS in izvajalci zdravstvenih storitev oziroma izvajalci zdravstvene

dejavnosti, ki imajo z ZZZS sklenjene pogodbe za izvajanje OZZ (v nadaljevanju: izvajalci). Predlog zakona ne naslavlja nobenega od obeh ključnih področij OZZ. Nasprotno – z nepremišljenimi rešitvami le še povečuje sistemsko neustrezne zakonske rešitve.

III. ZZZS nasprotuje predlagani ureditvi, da Republika Slovenija ni odgovorna za prevzem obveznosti ZZZS (tj. presežka odhodkov nad prihodki).

1. Financiranje ZZZS in odgovornost za prevzem obveznosti

Ureditev 35. člena predloga zakona ni v skladu z ustavno določeno obveznostjo države. V skladu z Ustavo je država dolžna ne zgolj urejati OZZ, temveč tudi skrbeti za njegovo delovanje. Odgovornost za delovanje OZZ pa je tudi odgovornost za financiranje OZZ iz državnega proračuna, če namenska sredstva OZZ ne zadostujejo za izpolnjevanje zakonskih obveznosti te javne službe.

Ureditev tudi ni v skladu z namenom in cilji predloga zakona za trajno in nemoteno zagotavljanje financiranja zdravstvenega varstva vsem zavarovanim osebam (*op.* določba bi sicer morala biti omejena na financiranje OZZ in ne zdravstvenega varstva, ki je širši izraz in kot tak ne vključuje zgolj zavarovanih oseb OZZ), z zavezami za sodelovanje in podporo pri izvedbi zdravstvene reforme ter z utemeljitvami ministrstva, ki v obrazložitvi predloga zakona poudarja skrb države za delovanje OZZ. V predlogu zakona tudi ni nikakršne vsebine in ukrepov za doseg tega cilja, npr. proračunski viri kot vir financiranja, mehanizem proračunske varovalke. Problematika financiranja OZZ ne bo razrešena samo z zagotavljanjem racionalne, učinkovite in transparentne porabe sredstev ZZZS, temveč so predvsem potrebni zakonski ukrepi za dolgoročno vzdržnost zdravstvenega sistema in izboljšanje javnofinančnih virov za zdravstvo, pri čemer mora biti v ospredju proračunska varovalka, ki bo z novimi javnofinančnimi oziroma proračunskimi viri zagotovila blažitev posledic nihanj v gospodarstvu, demografskih vplivov, pa tudi posledic različnih političnih odločitev ali zakonskih sprememb, za katere odločevalci niso zagotovili finančnega kritja.

Ureditev je tudi notranje neskladna, saj naj bi po eni strani država (vlada in ministrstvo) imela vse odločevalske pristojnosti (npr. glede imenovanja članov obeh organov ZZZS, temeljnih programskih aktov - npr. finančni načrt, letno poročilo, statuta in drugih splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil), po drugi strani pa bi se država razbremenila odgovornosti za finančno vzdržnost OZZ. Navedeno je toliko bolj nesistemsko, saj je večina finančnih obveznosti OZZ posledica predpisov in ravnanj vlade in ministrstva (npr. zakonsko določenih pravic, pogajanj o plačah, kot enem od kalkulativnih elementov za izračun cen zdravstvenih storitev, vsebine dogovora o programih zdravstvenih storitev OZZ). V obdobju 2019 - 2023 so se obveznosti ZZZS v višini 2/3 povečanih sredstev od skupno 1,5 mrd evrov povečale zaradi odločitev izven ZZZS, na katere ZZZS nima vpliva (npr. pogajanja o plačah v javnem sektorju in za področje zdravstva, zakonodaja o povečanju dni odsotnosti z dela v breme ZZZS, boljše vrednotenje in širitve programov, plačilo vseh programov po realizaciji, razlog izolacije v breme ZZZS v času COVID-19).

Zakon, ki naj bi uredil in rešil tudi financiranje OZZ, ne le, da nima vgrajene proračunske varovalke, temveč med viri sredstev ZZZS sploh ne predvideva sredstev državnega proračuna. Dejstvo je, da obstoječi viri (glavnina prispevki za OZZ) ne zadoščajo za pokrivanje izdatkov OZZ, kar pomeni takojšnjo destabilizacijo in motnjo v financiranju pravic iz OZZ (posledično izvajalcev) – v naslednjih letih manjka 500 mio. evrov za enak obseg pravic zavarovanih oseb. Problematika financiranja s tem zakonom ni razrešena oziroma je ne obravnava, čeprav je to njegov glavni cilj. Ker predlog zakona tega ne ureja, se zastavlja vprašanje krčenja pravic zavarovanih oseb iz OZZ (npr. zniževanje standarda).

Zaradi dodatnega posega v načelo poslovne samostojnosti nasprotujemo tudi predlagani ureditvi, da finančni načrt ZZZS sprejme vlada, če ga skupščina ne sprejme do zakonskega roka.

Finančni načrt je en od temeljnih aktov iz pristojnosti ZZZS. Ob ustavno spornim predlogom, da država ni odgovorna za kritje primanjkljaja OZZ, bi sprejem finančnega načrta s strani vlade tudi pomenilo, da bo država s sprejetjem finančnega načrta sama določala finančni okvir OZZ, ne bo pa odgovorna za finančno poslovanje OZZ.

Predlagana ureditev, ki državo razrešuje vsakršne odgovornosti za dofinanciranje OZZ, pri tem sploh ni obrazložena, sočasno pa je diametralno nasprotna ureditvi istega vprašanja javne službe obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja - za takšno razlikovanje ureditve prav tako ne obstaja stvarno utemeljen razlog. Nasprotno - Ustavno sodišče je že v več odločbah zavezalo jasno stališče (gl. npr. odločbo št. Up-1303/11, U-I-25/14, U-I-396/20), da je drug odstavek 50. člena Ustave primarni ustavni temelj za obveznost države, da vzpostavi in zagotavlja učinkovito delovanje sistema OZZ in da iz te določbe izhaja obveznost države, da skrbi tudi za delovanje zdravstvenega zavarovanja, preko katerega se uresničuje pravica do socialne varnosti in s tem tudi pravica do zdravstvenega varstva. Kot je pojasnilo Ustavno sodišče, mora država organizirati sistem OZZ, za delovanje katerega je tudi odgovorna.

2. Neusklajenost z ZJF

Določbe IV. dela zakona niso v skladu z ZJF ali pa so prepis določb iz ZJF, kar ni sistemsko. ZJF celovito ureja sistem javnofinančnih tokov, proces priprave in izvajanja proračuna, upravljanje z javnim premoženjem in z javnim dolgom ter določa tudi pravila, ki se uporabljajo za ZZZS. ZJF skupaj z zakonom o računovodstvu, kot temeljna akta javnih financ za celoten javni sektor, zagotavljata enotno obravnavo in preglednost javnega financiranja. Zato je nesistemsko, da se vsebina, ki je del javnih financ, ureja za ZZZS (ki je po ZJF tudi blagajna javnega financiranja, enako kot ZPIZ) posebej in drugače s tem zakonom. Predlog zakona celo določa, da je ta zakon primaren in ZJF, ki celovito ureja javne finance, podreden. V uvodu predloga zakona je celo navedeno, da ZJF ustrezno ureja javnofinančno materijo in da zakon o ZZZS v tej zvezi ne predvideva novih oziroma drugačnih rešitev, kar ne drži.

Zaradi podrejenosti ZJF so neustrezne in neusklajene tudi določbe o pripravi finančnega načrta ZZZS, saj ZDOsk glede finančnega načrta za dejavnost OZDO odkazuje na uporabo določb ZJF – izvajanje OZDO predstavlja zgolj del skupnega finančnega načrta ZZZS. ZZZS kot ena pravna oseba, ki kot javno službo izvaja dve dejavnosti in za izvajanje, katerih pripravi skupen finančni načrt, ne more biti zavezana k različnim pravilom priprave njegovih posameznih delov.

3. Namenskost rezervnega sklada

Določba 37. člena predloga zakona je neusklajena z ZVNDN in ZJF glede kritja izdatkov, ki so posledica epidemij in elementarnih nesreč – ZVNDN med viri financiranja za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ne določa neposredno virov ZZZS. ZVNDN in konkretnije 48. člen ZJF določata, da se za financiranje teh izdatkov uporabljajo primarno sredstva proračunske rezerve, drugi odstavek 37. člena predloga zakona o ZZZS pa določa tudi uporabo rezervnih sredstev ZZZS.

Glede oblikovanja rezervnega sklada ZZZS je predlog zakona ohranil nespremenjena pravila oblikovanja, po katerem se rezervni sklad oblikuje po zaključnem računu in le v primeru realiziranega presežka prihodkov nad odhodki, kar ne zagotavlja pogojev na redno letno oblikovanje rezervnega sklada in nemotenega financiranja v težjih razmerah poslovanja (npr. nepričakovani ali višji izdatki). Predlagamo, da se rezervni sklad ZZZS oblikuje na način, kot se oblikuje splošna proračunska rezervacija po ZJF, in sicer se ob načrtovanju proračuna del letnih prejemkov proračuna razporedi kot odhodek za rezerve in se tako sproti in tekoče oblikuje splošna proračunska rezervacija.

IV. ZZS nasprotuje predlagani ureditvi, ki zmanjšuje samostojnost ZZS kot izvajalca javne službe OZZ in javne službe OZDO.

1. Sprejemanje splošnih aktov

Predlagana ureditev sprejemanja splošnih aktov ZZS (13. člen) je že v osnovi nejasna glede vrste aktov, za katere naj bi ureditev veljala. Obrazložitev predlagane ureditve samo še pogloblja že tako nejasno normativno ureditev v predlogu zakona. S pravno sistemskega vidika se izraz »splošni akt« v predpisih uporablja za »splošne pravne akte«. Po drugi strani iz obrazložitve izhaja, da ministrstvo med splošne akte uvršča tudi akte, ki nimajo narave »splošnih pravnih aktov«, kar je neustrezno (ministrstvo med splošne akte uvršča npr. tudi finančni načrt, letno poročilo, strateški razvojni načrt, zaključni račun).

Za posebno ureditev sprejemanja splošnih aktov ZZS tudi sicer ne obstaja stvarno utemeljen razlog. Ministrstvo posebno ureditev utemeljuje z navedbo, da se z njo premoščajo morebitni zastoji pri izdaji aktov oziroma morebitno neupoštevanje usmeritev za izdajo posameznih aktov.

Ministrstvo pri tem z ničimer ne utemelji, da bi zaradi razlogov na strani ZZS prihajalo do zastojev pri izdaji splošnih aktov ZZS. Nasprotno, glede na sedanjo prakso do zastojev pri njihovem sprejemanju prihaja zaradi ravnanja ministrstva (gl. tudi pripombe k prehodni ureditvi). Zgolj sama hipotetična možnost, da bi do zastojev morebiti prišlo, pa ne zadostuje za pravno normiranje – v skladu s temeljnima načeloma normiranja, tj. načelom potrebnosti pravnega urejanja in načelom samoomejevanja, se normirajo le področja, ki jih je treba pravno urediti, ker z drugimi vrstami ukrepov zastavljenih ciljev ni mogoče doseči ali zagotoviti njihovega izvrševanja in zgolj v obsegu, ki je nujno potreben. Ker zaradi ravnanja ZZS ne prihaja do zastojev pri sprejemanju njegovih splošnih aktov, tega področja zaradi tega tudi ni treba normirati.

Poleg tega nadzor ministrstev nad nosilci javnih pooblastil sistemsko ureja že 72. člen ZDU-1. Na tej podlagi ministrstvo opravlja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. V skladu s to ureditvijo morajo biti ti splošni akti objavljeni v Uradnem listu RS, za objavo pa se posredujejo pristojnemu ministrstvu. Če ministrstvo meni, da je ta splošni akt neskladen z ustavo, zakonom ali podzakonskim predpisom, predlaga nosilcu javnega pooblastila, da o njem ponovno odloči in pri tem navede razloge za svoj predlog. Če nosilec javnega pooblastila vztraja pri svoji odločitvi, ministrstvo predlaga vladi, da zadrži objavo splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da je edini dejanski razlog za posebno normiranje tega področja namera ministrstva, da splošne akte ZZS dejansko spremeni v predpise ministra ali vlade, tj. z namenom, da ZZS pri sprejemanju svojih splošnih aktov obvezno upošteva voljo ministrstva oziroma vlade oziroma da ta dva državna organa sama normirata področja iz pristojnosti ZZS. Predlagana ureditev namreč nalaga ZZS, da ob zavrnitvi soglasja k splošnemu aktu pripravi nov predlog splošnega akta, ki upošteva usmeritve in razloge za zavrnitev soglasja. Predlagana ureditev kaže na očitno nerazumevanje ministrstva o pravni naravi splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil. Gre za splošne akte nosilca javnih pooblastil in ne za predpise. Obveznost upoštevanja usmeritev in razlogov ministrstva lahko privede do tega, da vsebina splošnega akta ne odraža več namena in volje pristojnega organa nosilca javnih pooblastil, temveč voljo ministrstva, kar pa ni namen teh splošnih aktov.

Predlog zakona pri tem tudi ne opredeli razlogov za zavrnitev soglasja, kar soglasodajalcu omogoča neomejeno polje proste presoje pri zavrnitvi soglasja. Predlagana ureditev je tako popolnoma pomensko odprta glede na sicer jasno sistemsko (splošno) ureditev ZDU-1, ki skladnost splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil veže na ustavo, zakon ali podzakonski predpis, tj. na pravne akte, s katerimi morajo biti usklajeni splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, in o čemer na podlagi 160. člena Ustave odloča tudi ustavno sodišče (odloča o

skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi).

Ministrstvo ne ločuje splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil od predpisov niti v obrazložitvi predloga zakona, v kateri so splošni akti ZZSZS nemalokrat opredeljeni kot »predpisi«, kar pa že po ustavni ureditvi niso. Zato je pravno nesistemska tudi predlagana ureditev, da bi ob zavrnitvi soglasja ZZSZS poslal soglasodajalcu nov predlog splošnega akta – v soglasje se pošlje kvečjemu sprejet splošni akt, saj zakonodaja ne določa soglasij k predlogom splošnih aktov ZZSZS.

Glede na pravno naravo splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil je še toliko bolj nesistemska predlagana ureditev, da lahko pod zakonsko določenimi pogoji vsebino, ki bi jo urejal splošni akt ZZSZS, določi soglasodajalec, ki bi lahko od ZZSZS zahteval tudi, da v roku pripravi predlog oziroma sprejme splošni akt. S takšno ureditvijo se narava splošnega akta spreminja iz splošnega akta nosilca javnih pooblastil v predpis, kar pa je po našem vedenju unikum v slovenskem pravnem sistemu, s katerim se izničujeta namen in pomen splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil.

Ureditev sprejemanja splošnih aktov je neustrezna tudi, kolikor se nanaša na splošne akte, ki naj bi se sprejemali na predlog ZZSZS. V osnovi sploh ni jasno, na katere splošne akte se nanaša. Tudi če bi takšni splošni akti obstajali, pa ureditev nasprotuje namenu predlagateljeve vloge. Narava te vloge ne daje organu, ki je pristojen za sprejem splošnega akta oziroma predpisa, pooblastila, da drugemu organu, kot predlagatelju predlaga, ali celo nalaga pripravo splošnega akta v skladu z voljo pristojnega organa za sprejem (tj. v skladu z razlogi, predlaganimi rešitvami in morebitnimi drugimi usmeritvami pristojnega organa). Če je določen organ pristojen za sprejem splošnega akta, je njegova naloga, da ga tudi pripravi, če meni, da je to potrebno in kakor meni, da je to ustrezno. Predlagana ureditev pa postavlja ZZSZS v servisno vlogo ministrstva.

Po drugi strani predlog zakona ne ureja temeljnega vprašanja glede aktov ZZSZS, in sicer kateri vsi akti ZZSZS imajo naravo splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil. Od tega je odvisen tako postopek njihove priprave in sprejema kot tudi obveznost objave v Uradnem listu RS, od katere je odvisna njihova veljava. Prav tako predlog zakona ne ureja npr. vprašanja, ali sme skupščina kot pristojni organ za sprejeme določenega akta ZZSZS, s tem aktom prenesti pristojnost za urejanje določenih vprašanj na upravo.

Ureditev je poleg tega do tolikšne mere nejasna, da ni mogoče razbrati, ali gre v delu, kolikor se nanaša na splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil, za posebno ureditev in odstop od ureditve iz 74. člena ZDU-1, po kateri smejo nosilci javnih pooblastil izdajati splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil le, če tako določa zakon. Prvi odstavek 13. člena je namreč mogoče razumeti kot generalno zakonsko pooblastilo, ki ZZSZS pooblašča, da sprejme splošni akt vedno, ko je to potrebno za izvajanje njegovih zakonskih nalog, torej tudi, če ta zakona ali ZZVZZ ne določa posebnega zakonskega pooblastila, oziroma da izrecno zakonsko pooblastilo za izdajo splošnega akta ni potrebno.

2. Imenovanje skupščine ZZSZS

Imenovanje članov skupščine s strani ustanovitelja (vlade) brez utemeljenega razloga odpravlja dosedanje samostojnost interesnih skupin zavarovanih oseb in delodajalcev glede imenovanja svojih predstavnikov.

Pri tem vloga Ekonomsko-socialnega sveta (v nadaljevanju: ESS) glede imenovanja članov skupščine ni v skladu z namenom imenovanja članov skupščine s strani posamezne skupine, ki jih predstavljajo člani skupščin (zavarovane osebe, delodajalci in vlada). Imenovanje predstavnikov posamezne interesne skupine mora temeljiti na samostojnosti imenovanja s strani posamezne skupine, ne pa da jih izbira in predlaga tristranski organ socialnih partnerjev in vlade. Poleg tega je članstvo v ESS omejeno in ne zastopa vseh zavarovanih oseb in vseh delodajalcev, kar je prav eden od razlogov, ki jih ministrstvo v obrazložitvi navaja kot slabost veljavne ureditve.

S predlogom zakona se ESS daje zakonska pristojnost, čeprav niti ni ustanovljen na zakonski podlagi. Vloga ESS pri imenovanju članov skupščine tudi ni v skladu z namenom ustanovitve ESS. ESS je ustanovljen, da spremlja stanje na ekonomskem in socialnem področju, ga obravnava ter oblikuje stališča in predloge v zvezi s temi področji in področji oziroma da obravnava vprašanja in ukrepe, povezane z ekonomsko in socialno politiko, in druga vprašanja, ki se nanašajo na posebna področja dogovarjanja partnerjev.

Pri tem tudi ne gre spregledati, da člani strokovne komisije, ki naj bi jo imenoval ESS, niti niso nujno člani ESS.

Ureditev pogojev za člane skupščine je tudi sicer notranje neskladna. Medtem ko se po 16. členu ti pogoji navedeni kot minimalni, se v 15. členu urejajo na način, kot da so pogoji v 16. členu določeni taksativno. Ker so pogoji za člana skupščine v 16. členu navedeni kot minimalni (»zlasti«), je odprto vprašanje (pravna praznina), kdo in kje določi morebitne dodatne pogoje za člane skupščine, predstavnike posameznih interesnih skupin. Prav tako ni urejeno, ali je predlog strokovne komisije ESS obvezujoč in ali predlaga število članov skupščine po sistemu »zaprte liste« in če ne, po kakšnih merilih se člani skupščine izberejo oziroma imenujejo v tem primeru.

Številčno razmerje med predstavniki posamezne interesne skupine tudi ni z ničimer obrazloženo. Glede na sestavo skupščine pa tudi ne vzdrži obrazložitev, da je sestava takšna, da ne pride do prevlade posameznih interesov in da je enakomerno porazdeljena glede na pomembne deležnike v zdravstvu.

Prav tako ni razbrati utemeljenega razloga, da predsednik oziroma namestnik predsednika skupščine ne bi smel biti iz skupine delodajalcev, kar je nerazumljivo tudi glede na to, da so delodajalci sočasno plačniki prispevkov za OZZ.

Normativna ureditev tudi ne sledi obrazložitvi, da se podrobnejši postopki imenovanja in razrešitve članov skupščine določijo v statutu ZZS, saj se v samem predlogu zakona za podzakonsko urejanje teh vprašanj določa pristojnost ministra.

Normativno neurejeno je npr. tudi področje volitev predstavnika delavcev, saj predlog zakona ne določa niti zakonskega pooblastila za podzakonsko ureditev tega področja.

3. Dodatno omejevanje samostojnosti ZZS prek vloge vlade in ministrstva

ZZS prav tako nasprotuje vlogi vlade in ministrstva v OZZ, s katero se dodatno posega v poslovno in strokovno samostojnost ZZS, in sicer:

- a. **Prokura:** Nasprotujemo možnosti podelitve prokure, še zlasti, da bi jo skupščina podelila in preklicala s soglasjem vlade. Glede na pristojnosti in odgovornost uprave in skupščine za podelitev prokure ne obstaja stvarno utemeljen razlog. Nasprotno. Predlagana ureditev je diametralno nasprotna vlogi skupščine kot nadzornega organa ZZS, ki opravlja tudi nadzor nad upravo. Prokura zato tudi ne more predstavljati oblike nadzora ustanovitelja (države) nad poslovanjem uprave, kar ministrstva navaja kot razlog uvedbe tega instituta. Poleg tega je nadzor ustanovitelja nad delom uprave že predviden prek druge predlagane zakonske ureditve (npr. prek članstva predstavnikov ustanovitelja v skupščini).
- b. **Tekoči posli:** Nasprotujemo predlagani ureditvi, da trenutna skupščina v prehodnem obdobju do konstituiranja nove skupščine odloča le o tekočih poslih in da o vprašanih iz pristojnosti skupščine, ki presegajo tekoče posle, odloča vlada. Za takšno omejitev pristojnosti ne obstaja stvarno utemeljen razlog, ob dejstvu, da je trenutna skupščina imenovana v skladu z ZZVZZ in je polno operativna. Poleg tega zaradi pravne nedefiniranosti instituta »tekoči posel« obstaja velika verjetnost, da bo treba pravno naravo vrste nalog skupščine predhodno (pred izvedbo naloge) preveriti prek mnenja vlade, kar bi predstavljalo nepotrebne zastoje pri delovanju ZZS. Velike pravne posledice pa lahko nastanejo, če bi skupščina sprejela odločitev, za katero bi vlada naknadno menila, da ne sodi med tekoče

posle. Po drugi strani daje vsebinska in pravna neopredeljenost instituta »tekoči posli« vladí široko polje proste presoje, s katero se prav tako lahko poseže v pristojnost skupščine. Enako velja za prehodno omejitev odločanja o tekočih poslih, ki je predvidena za odločanje upravnega odbora.

- c. **Vladni program za obvladovanje kakovosti poslovanja OZZ:** Če naj bi bil po novem sprejet tudi tovrstni program, nasprotujemo, da bi ga sprejela vlada, temveč mora biti v pristojnosti ZZS. Kaj naj bi bila njegova vsebina, tudi sicer ni mogoče razbrati, niti ni določeno, kateri organ ZZS naj bi ga izdelal. Če pa naj bi šlo za akt vlade, je za njegovo pripravo odgovorno ministrstvo, ki ga mora tudi pripraviti.
- d. **Ukrepi ZZS za enakopravno obravnavo zdravstvene obravnave:** Ne razberemo stvarno utemeljenega razloga, da minister daje soglasje na ukrepe ZZS, ki omogočajo osebam z oviranostmi in osebam, katerih prvi jezik sporazumevanja ni slovenščina, enako dostopnost do zdravstvenih storitev in enakopravno zdravstveno obravnavo.

V. ZZS nasprotuje predlagani ureditvi, da se na ZZS prelagajo naloge, ki ne sodijo med naloge izvajalca javne službe OZZ.

Predlog zakona predvideva, da bo ZZS izvajal tudi nekatere naloge, za izvajanje katerih so po veljavni zakonodaji odgovorni drugi subjekti v zdravstvenem sistemu, ki so ustanovljeni oziroma delujejo prav z namenom njihovega izvajanja (npr. ministrstvo, NIJZ, Urad za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu, zdravniška in druge zbornice s področja zdravstva). Zastavlja se vprašanje, ali gre za nepoznavanje veljavne zakonodaje ali pa gre dejansko za opredelitev drugačne vloge ZZS v zdravstvenem sistemu, ki presega naloge izvajalca OZZ. V slednjem primeru je odprto tudi vprašanje razmerja do zdaj pristojnih subjektov za izvajanje teh nalog – ali bodo obstajali vzporedni sistemi ali pa bodo ti subjekti prenehali in bo kader z drugimi materialnimi viri za izvajanje teh nalog prešel na ZZS in kako bo tudi sicer zakonsko urejen prehod na novo ureditev, vključno z zagotovitvijo proračunskih sredstev in s časovnim obdobjem, potrebnim za pripravo na izvajanje novih nalog ZZS.

Zgolj samo dejstvo, da po veljavni zakonodaji pristojni subjekti teh nalog ne izvajajo ali jih ne izvajajo ustrezno, ne more biti razlog, da se prelagajo na ZZS kot izvajalca OZZ. Zato nasprotujemo, da se med nalogami ZZS določajo tudi:

1. skrb za dvig kvalitete zdravstvenega varstva in spremljanje kakovosti storitev ter nadzor strokovnosti, kakovosti in varnosti zdravstvenih storitev, pri tem pa ne razmejuje pristojnosti, ki jih imata sedaj na tem področju zdravniška zbornica in Urad za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu;
2. razvijanje novih programov za izboljšanje zdravstvenega stanja;
3. nadzor pooblastil za dostop do zdravstvenih podatkov;
4. zagotavljanje sodobne informacijske podpore poslovnih procesov, kolikor presega OZZ;
5. prenos pristojnosti za odločanje o nekaterih pravicah od izbranega osebnega zdravnika (zlasti družinskega zdravnika; v nadaljevanju: IOZ). Tako naj bi območne enote odločale o pravici do spremstva, pravici do nenujnih reševalnih prevozov in izdajala listine za uveljavljanje potnih stroškov ter za izbiro izbranega osebnega zdravnika.

Če je zagotovo možna poenostavitev uveljavljanja pravice do potnih stroškov (ampak ne s prenosom izdaje listine iz IOZ na ZZS, ampak z opustitvijo listine sploh in zlasti s poenostavitvijo same pravice), ZZS ne more izdajati listin o izbiri osebnega zdravnika – le te lahko po prosti izbiri zavarovane osebe izdajajo le ambulantne osebni zdravniki. ZZS ne more centralizirano določati/opredeljevati izbire posameznim zavarovanim osebam.

Pri pravici do spremstva nad 15 let in pri pravici do nenujnega reševalnega prevoza gre za presojanje zdravstvenega stanja zavarovanca, kar je osnovna naloga zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev.

VI. Druge vsebinske in nomotehnične pomanjkljivosti

Poleg že predhodno obrazloženih pomanjkljivosti so v nadaljevanju navedene še nekatere druge osnovne pomanjkljivosti predloga zakona, ki že same po sebi narekujejo zavrnitev predloga zakona, ki je tudi sicer neustrezno strukturiran. Kolikor so v nadaljevanju navedene tudi temeljne neskladnosti predloga zakona z veljavno zakonodajo, pripominjamo, da za spremembo slednje tudi sicer ni razbrati stvarno utemeljenih razlogov.

1. Nejasnost ureditve

Obrazložitev ni pripravljena v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti, kar velja zlasti za obrazložitve členov, ki so večinoma zgolj povzetek besedila členov. Posledično je razumevanje nekaterih predlaganih rešitev nemogoča ali vsaj otežena. Nejasnost zakonske ureditve bo imela za posledico, da je ne bo mogoče niti ustrezno natančneje urediti na podzakonski ravni, kjer je predvideno podzakonsko urejanje materije (npr. že osnovno vprašanje, kakšna je razlika med vlogama ZZZS kot nosilca OZZ in kot izvajalca OZZ; kateri izvedenski postopki so po predlogu zakona predvideni v zvezi z uresničevanjem pravic zavarovanih oseb).

Obrazložitev je ponekod tudi v nasprotju s predlaganimi rešitvami, celo, ko gre za sistemske novosti glede na veljavno ureditev statusa ZZZS.

2. Javna služba OZDO

Zakon naj bi celovito uredil status ZZZS in njegove temeljne dejavnosti, pri tem pa v celoti spregleda področje javne službe DO, ki jo na podlagi ZDOsk izvaja ZZZS. Predlog zakona določa le člana uprave, za področje DO, in kot vabljenega na sejo skupščine navaja ministra, pristojnega za DO. Predlog zakona bi moral DO opredeliti vsaj kot eno od temeljnih dejavnosti ZZZS, kot namen in cilj tega zakona določiti tudi zagotavljanje nemotenega financiranja DO vsem zavarovanim osebam v OZDO, glede nalog ZZZS v OZDO vsaj odkazati na ureditev iz ZDOsk, glede sredstev ZZZS za opravljanje dejavnosti OZDO odkazati na ureditev iz ZDOsk in urediti način, da med obema javnima službama, ki ju izvaja ZZZS (OZZ in OZDO), ne prihaja do prelivanja sredstev.

3. Načelo strokovne in poslovne avtonomnosti

Načelo je praktično izničeno glede na predvideno večjo vlogo vlade in ministrstva v OZZ.

4. Organi ZZZS

- a. Vrste organov ZZZS: Po eni strani organa ZZZS določa predlog zakona, po drugi strani naj bi statut ZZZS podrobneje določil organe ZZZS, zaradi česa ni jasno, ali bo statut lahko določil še druge organe, poleg skupščine in uprave.
- b. Naloge organov ZZZS: Po eni strani naj bi statut ZZZS določil tudi pristojnosti organov, po drugi strani zakon v določbah o pristojnosti skupščine in uprave odkazuje le na naloge, ki jih določa »ta zakon«.

Nabor nalog obeh organov ni celovit in med njima niso razmejene niti vse naloge ZZZS, ki jih določa sam ZZVZZ niti druge temeljne naloge (npr. sprejem programa dela ZZZS). ZZZS že po veljavni zakonodaji izvaja vrsto drugih nalog, ki s predlogom zakona niso zajete.

Neskladno z ZZVZZ so po drugi strani določene naslednje pristojnosti:

- pristojnost ministra, da ureja podrobnejši obseg pravic iz OZZ in naloga ZZZS, da zgolj pripravlja splošne akte za uveljavljanje pravic iz OZZ – ureditev ni v skladu s 26. členom ZZVZZ in z drugimi relevantnimi členi ZZVZZ, ki določajo pristojnost ZZZS na tem področju;
- odkaz za ZZVZZ, ki naj bi bil podlaga za splošni akt o natančnejšem načinu uveljavljanja izjemne odobritve, nima podlage v ZZVZZ, saj ZZVZZ ne ureja izjemnih odobritev;

- naloge ZZZS, skupščine in uprave so določene tako, da jih ni mogoče nedvoumno navezati na ureditev iz ZVZZ, pri čemer iz predlagane ureditve izhaja, da so naloge opredeljene tudi glede na trenutne naslove nekaterih splošnih aktov ZZZS (npr. s področja zdravil, živil za posebne zdravstvene namene, medicinske pripomočke), kar je nomotehnično neustrezno.

Posebej izpostavljamo nalogo skupščine kot nadzornega organa ZZZS - če skupščina izvaja naloge nadzornega organa ZZZS, se te pristojnosti in odgovornosti ne more razrešiti z imenovanjem revizijske komisije. Zato v primeru imenovanja revizijske komisije po tretjem odstavku 18. člena ne gre za odstop od prvega odstavka istega člena (»Ne glede na prvi odstavek ...«).

Normativno neizpeljana je pristojnost predsednika uprave, da zadrži uveljavitev in izvrševanje sklepov in ravnanj skupščine, ki po njegovem mnenju niso v skladu z zakonom in drugimi predpisi.

- c. Pogoji za člane uprave: Ministrstvo v obrazložitvi posebej opozarja, da član uprave po novem ne more biti niti član skupščine niti član organa upravljanja v gospodarski družbi ter da veljavni sistem dopušča hkratno članstvo v skupščini in upravnem odboru ZZZS, čeprav gre za različne naloge teh organov in bi bilo za njihovo transparentno in učinkovito delovanje ključen vzpostavljen sistem medsebojnega nadzora in ravnovesja.

V tej zvezi posebej opozarjamo, da je po veljavnem ZVZZ upravni odbor ZZZS izvršilni organ skupščine ZZZS in je zato večinsko tudi sestavljen iz članov skupščine, kot to določa statut ZZZS. Upravni odbor ZZZS ni poslovodni organ ZZZS. Zato je navedena obrazložitev ministrstva s pravno sistemskega vidika najmanj neustrezna.

- d. Naloge članov uprave: Vloga člana uprave, pristojnega za področje OZZ in člana uprave, pristojnega za področje DO, ni določena. Zato se postavlja vprašanje, zakaj je potrebna veččlanska uprava, tudi ob dejstvu, da naj bi skupščina ob obravnavi zaključnega računa ocenjevala le delo predsednika uprave, kar pa tudi sicer ni v skladu z institutom uprave.
- e. Imenovanje člana uprave, pristojna za področje OZZ oziroma DO: Iz ureditve, da ju bo skupščina imenovala na predlog predsednika uprave, je mogoče zaključiti, da sta ta dva člana uprave vezana na mandat predsednika uprave, kar pa predlog zakona normativno ne izpelje.
- f. Glede na predlagano ureditev nadomestitve člana uprave v primeru predčasnega prenehanja mandata, se zastavlja vprašanje, ali se nov član uprave imenuje do izteka mandata uprave. Prav tako ni normativno urejen primer, če sočasno predčasno preneha mandat dvema članoma uprave ali vsem članom uprave.
- g. Glede na predlagano ureditev predčasnega prenehanja mandata predsedniku uprave in začasnega pooblastila enega od drugih članov uprave, se zastavlja vprašanje sklepčnosti uprave oziroma ali bo o vprašanih z delovnega področja uprave v tem primeru lahko odločal le en član od sicer tričlanske uprave, saj bo en član tako v vlogi predsednika uprave kot tudi v vlogi člana uprave, pristojnega za »svoje« področje (OZZ ali DO).
- h. Normativna ureditev tudi ne sledi obrazložitvi, da se podrobnejši postopki imenovanja in razrešitve članov uprave določijo v statutu ZZZS, saj se v samem predlogu zakona za podzakonsko urejanje teh vprašanj določa pristojnost ministra.
- i. Zastopanje ZZZS: Glede na pristojnosti in odgovornosti predsednika uprave in glede na nadzorno vlogo skupščine nasprotujemo predlogu, da lahko predsednik uprave prenese svoja pooblastila na drugo osebo, še zlasti ne na nekoga, ki ni delavec ZZZS.

5. Organizacija ZZZS

- a. Predlog zakona grobo posega v notranjo organiziranost ZZZS, pri tem pa ni razvidno, na katerih podatkih temeljijo ocene obstoječe organiziranosti kot tudi predlog prihodnje

notranje organizacije ZZSZ. S centralizacijo ZZSZ, kot izhaja iz predloga zakona, se bo poslabšala dostopnost do storitev za uporabnike - notranje in zunanje (izvajalce, zavarovance idr.), problematizira pa tudi poslovanje ZZSZ po Zakonu o splošnem upravnem postopku, ne nazadnje tudi Zakonu o varstvu osebnih podatkov.

- b. Od zavodov, ki zagotavljajo izvajanje storitev, financiranih iz socialnih zavarovanj, ima le ZPIZ drugačno organiziranost, vendar hkrati tudi bistveno manjši obseg pristojnosti in pooblastil, kot ZZSZ, ki mu s prijavnimi službami na izpostavah zagotavlja vključevanje v pokojninsko zavarovanje, ukinjanje izpostav ZZSZ pa bi neposredno vplivalo tudi na mrežo prijavnih točk ZPIZ. Primerjava z ostalima zavodoma kaže, da ZZSZ v ničemer ne odstopa od organiziranosti le-teh:
 - Zavod RS za zaposlovanje ima 12 območnih služb s 46 uradi za delo;
 - 16 centrov za socialno delo z 49 enotami;
 - Prav tako je število izpostav ZZSZ primerljivo s številom 58 upravnih enot.
- c. Pristojnost območnih enot ZZSZ ni v skladu s 84. členom ZZVZZ.
- d. Predlog zakona predvideva krajevno pristojnost območnih enot, ki pa jo je ZZSZ zaradi poslovanja z zavarovanimi osebami ukinil že pred leti.
- e. Predlog zakona v uvodnem delu izpostavlja neenotnost prakse pri nalaganju obveznosti in administrativnih obremenitev izvajalcem (navodila, okrožnice) ter nekoordiniranost različnih organizacijskih enot ZZSZ. Kritika se nanaša na obstoječo geografsko organizacijo ZZSZ, bogato razvejano na 10 območnih enot in 45 izpostav. Vendar v ZZSZ posamezne funkcije koordinirajo direktorji direkcije, kar je podrobneje opredeljeno s Pravilnikom o notranji organizaciji (ki določa organizacijsko zgradbo ZZSZ na makro in mezo ravni) kot zagotovilo za koordinirano in enotno delovanje območnih enot po posameznih vsebinskih področjih dela.
- f. Iz uvodne ugotovitve o bogati strukturi območnih enot z dodatnimi izpostavami, ki naj bi presegala dejanske potrebe v Republiki Sloveniji, se med poglavitnimi rešitvami predloga zakona, za strukturo območnih enot izpostavlja le en t. i. vsebinski oddelek, in sicer izvajanje OZZ. Vse preostale oddelke območne enote zakon postavlja v funkcijo podpore, ki zagotavlja podrobne oziroma servisne naloge, za katere bi bilo smiselno in racionalno, da so organizirane v skupno službo na sedežu ZZSZ. Pri tem ni enoznačno jasno, ali naj bi šlo za centralizacijo vseh podpornih funkcij (po zakonski definiciji vsebinskosti in podpore), trenutno izvajanih na sedežu območne enote. Po drugi strani zakon v 23. členu navaja, da ZZSZ oblikuje organizacijske enote tako, da je javna služba dostopna vsem zavarovanim osebam in da zagotavlja nemoteno opravljanje strokovnih, informacijskih, administrativnih, nadzorstvenih, izvedenskih in drugih nalog, ki so potrebne za izvajanje OZZ ter ureditev območnih enot prepušča statutu ZZSZ, pri čemer se kot merilo določajo statistične regije.
- g. Iz ocene finančnih posledic zaradi izvedbe centralizacije podpornih služb, ki predvideva prihranek v višini okvirno 8,2 mio. evrov, ni razvidno, na katerih predpostavkah temelji ta izračun, je pa iz zapisanega mogoče sklepati, da bi prihranek nastal zaradi zmanjšanja števila zaposlenih in da so določene naloge, ki jih izvajajo podporne službe, nepotrebne.
- h. Z racionalizacijo mreže območnih enot ZZSZ in ukinitvijo 45 izpostav, je predviden prihranek v višini okvirno 16,4 mio evrov na letni ravni, pri tem pa predlagatelj spregleda vidik pravočasne in kakovostne izvedbe nalog, ko se naloge lahko kakovostno izvedejo le z aktivno vlogo območnih enot, ki so v neposrednem kontaktu z zavarovanimi osebami, izvajalci zdravstvenih storitev in lokalnimi skupnostmi in so denimo v letu 2022 opravili 1,2 milijona prijav/odjav/sprememb v obvezna socialna zavarovanja, skoraj 1,6 milijonov obračunov refundacij plač, imenovani zdravniki pa so izdali kar 371 tisoč odločb.

- i. S predvidenim ukinjanjem izpostav se bo za uporabnike storitev bistveno poslabšala dostopnost, tudi za ranljive skupine zavarovani oseb, ki niso večše digitalnega poslovanja. Razlogi za ukinjanje izpostav so tako nerazumljivi in ob že problematiziranem dostopu do zdravstvenih storitev pomenijo še začetek nedostopnosti tudi do storitev zdravstvenega (in drugih socialnih) zavarovanj. Digitalizacija pri uveljavljanju zdravstvenih storitev je delno pripomogla k večji nedostopnosti do le-teh, zagotovo bo izplen pri socialnih zavarovanjih primerljiv.
- j. Predlog zakona v tretjem odstavku 23. člena predvideva, da notranjo organizacijo ZZS podrobneje določa statut ZZS, kar je v nasprotju s 24. členom, ki med drugim že določa naloge območnih enot.
- k. Predlog zakona v 24. členu navaja, da vsaka območna enota ZZS določi najmanj enega svetovalca za pomoč uporabnikom. Ni definirano ali je število svetovalcev odvisno od velikosti območne enote ter drugi možni dejavniki, ki bi lahko dopuščali zaposlitev več svetovalcev v območni enoti. Svetovalec na posamezni OE, ki bo zagotavljal splošne informacije tako uporabnikom, kakor tudi pogodbenim partnerjem mora biti oseba, ki ima znanje iz vseh področij in pooblastil ZZS, tudi tistih, ki po mnenju predlagatelja spadajo v podporne naloge OE in bi bile organizirane na sedežu ZZS - vse to z organizacijskega vidika ni izvedljivo.

6. Notranji nadzor ter notranje in zunanje revidiranje

Nasprotujemo predlagani ureditvi 39. člena, iz katere izhaja, da se z zakonom ukinja lastna notranje revizijska služba ZZS, saj določa, da notranji revizor ne sme biti zaposleni v ZZS.

ZZS ima že od leta 1999 organizirano lastno notranjo revizijsko službo, ki je, na podlagi do zdaj izvedenih zunanjih presoj kakovosti, skladna z Usmeritvami za državno notranje revidiranje.

Lastno notranje revizijsko službo ZZS je nujno ohraniti iz naslednjih temeljnih razlogov:

- ker gre za tretjo največjo blagajno v državi, ki za potrebe izvajanja OZZ upravlja z več kot 4,3 mrd evra letno, kar se še povečuje z uvedbo izvajanja OZDO,
- ker je ZZS edini izvajalec OZZ in OZDO, kar pomeni, da so njegovi procesi specifični in kompleksni, podprti s številnimi namenskimi informacijskimi rešitvami,
- ker ZZS z namensko zbranimi sredstvi izvaja eno od družbeno najpomembnejših javnih pooblastil v državi za zavarovance in ostale ključne deležnike,
- ker le vsakodnevna prisotnost notranje revizije v organizaciji omogoča njeno proaktivnost in uresničevanje njenega poslanstva, saj z dobrim poznavanjem strategije, poslanstva, ciljev, kontrolnega okolja, procesov in sistema upravljanja zna prepoznati ključna tveganja, ki jih mora nasloviti v notranje revizijskih in svetovalnih poslih, da bo organizacija lahko dosegala postavljene cilje na učinkovit in gospodaren način ob zagotavljanju skladnosti in pravilnosti poslovanja.

Tudi Urad za nadzor proračuna v svojem zadnjem Poročilu o stanju notranjega nadzora javnih financ ugotavlja neustrezno in neakovostno zagotavljanje notranjega revidiranja z najemom zunanjih izvajalcev, ki pogosto ne prepoznajo pravih tveganj, ki jih morajo nasloviti v notranje revizijskih pregledih.

Glede na zgoraj navedene argumente predlagamo, da se ZZS s tem zakonom in/ali s spremembo ZJF uvrsti med tiste proračunske uporabnike, ki so dolžni notranje revidiranje zagotavljati z lastno notranje revizijsko službo.

Dodatno predlagamo, da se:

- v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje v zakonu nedvoumno opredeli, kateri organ ZZS je organ nadzora notranje revizijski službi, in da se ta njegova pristojnost (izvajanje nalog organa nadzora notranje revizijski službi) tudi jasno določi med njegovimi zakonskimi pristojnostmi;

- da se v zakonu jasno vsebinsko opredeli organizacijska in funkcijska odgovornost notranje revizije do uprave, do skupščine in do revizijske komisije ter določi zakonsko podlaga za podzakonsko ureditev linije poročanja do omenjenih organov, ki bodo te odgovornosti uresničevale;
- da se zagotovi takšna organizacijska umestitev, ki bo notranji reviziji zagotavljala ustrezno neodvisnost, če se bo organiziranost v zakonu bolj podrobno določala. Ker v predlogu zakona ni določena organizacija ZZS (23. člen) in s tem tudi ne organizacijska umestitev notranje revizije, ni jasno, ali bo zagotovljena njena neodvisnost v skladu z notranje revizijsko stroko, ZJF in podzakonskimi akti (Pravilnik).

Iz petega odstavka 38. člena ni jasno, kateremu revizorju predloži uprava v pregled letni računovodski izkaz – po katerem predpisu in kaj pomeni v pregled in kakšna je v tem delu vloga revizorja – ali potrjuje pravilnost, ali izda mnenje o izkazih? Ali gre za podvajanje revidiranja pravilnosti računovodskih izkazov ZZS, ki jih že vsako leto obvezno revidira Računsko sodišče po ZRacS-1. Ni jasno, ali vlada poda soglasje na revidiran (in s strani koga) zaključni račun. V 17. členu je pristojnost skupščine, da sprejme letno poročilo, v tem členu pa, da ga odobri.

7. Nadzorni postopki ZZS

- Predlog zakona med dejavnostmi ZZS določa tudi izvajanje nadzora nad uveljavljanjem pravic iz OZZ, ki pa v predlogu zakona ni urejen.
- Nadzor ZZS ne obsega le nadzora nad izpolnjevanjem pravic in obveznosti iz OZZ, ki jih določajo zakoni in podzakonskimi predpisi, temveč tudi nadzor nad izpolnjevanjem pravic in obveznosti iz OZZ, ki jih določajo splošni akti ZZS, kar v predlogu zakona ni normativno dosledno izpeljano. V razmerju do pogodbenih partnerjev (pri čemer pomen tega izraza ni jasen glede na njegovo uporabo v besedilu predloga zakona) pa pravice in obveznosti določajo tudi pogodbe med njimi in ZZS, kar prav tako ni dosledno normativno izpeljano.
- Če naj bi zakon celovito uredil tudi ukrepe nadzora nad pogodbenimi partnerji ZZS, bi moral med njimi določiti tudi ukrepe, ki jih ZZS izvaja že na podlagi veljavnih predpisov in splošnih aktov ZZS (npr. obveznost izdaje dobropisov in drugih potrebnih listin, pobot terjatev). Če pa naj bi ZZS sam določil dodatne ukrepe nadzora, je treba določiti jasno zakonsko pooblastilo ZZS za urejanje te materije.
- Predlog zakona ne ureja niti pomembnejših vprašanj v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, ki so predmet nadzora ZZS, tj. evidenc nadzorov ZZS in vprašanja, ali gre pri nadzorih ZZS za strokovni nadzor v smislu ZVOP-2.
- Predlagana ureditev prav tako ne upošteva, da je že po veljavnih predpisih ZZS (uredba vlade) tudi prekrškovni organ, saj ta naloga ni opredeljena v zakonu.
- Tudi obrazložitev predlagane ureditve ni v skladu z veljavno zakonodajo, saj se že po veljavnem ZZVZZ postopek nadzora podrobneje določi s splošnim aktom ZZS s soglasjem ministra, ki se objavi v Uradnem listu RS. Pri tem ponovno pripominjamo, da soglasje ministra k splošnemu aktu ZZS ne spreminja pravne narave takega akta – še vedno gre za splošni akt ZZS kot nosilca javnih pooblastil, in ne za »predpis«, kot se navaja v obrazložitvi.

8. Modeli plačevanja in cene zdravstvenih storitev

Ločevanje priprave modelov plačevanja, ki so ključni del aktivnega nakupovanja zdravstvenih storitev, od »izračuna cen storitev«, čeprav so cene ključni element in sestavni del modela plačevanja. Poleg tega se pogojuje razvoj modelov plačevanja z nejasno zahtevo »neodvisnih analiz vhodnih stroškov in izhodnih produktov«, ki jih izvede neodvisna institucija. Ne nazadnje ZZS kljub zelo zaostrenim zahtevam za razvoj modelov plačevanja nima pristojnosti za njihovo uveljavitev, saj jih mora pred tem potrditi minister. Tako zapleten in dolgotrajen postopek

uvajanja novosti ne sledi pričakovanjem in potrebam zavarovanih oseb in izvajalcev, da se modeli plačevanja zelo hitro prilagajajo strokovnim in finančnim spremembam v zdravstvu.

9. Ureditev stvarnega premoženja ZZS

- a. Potrebna je zakonska ureditev stvarnega premoženja ZZS na način, da se ZZS izrecno v zakonu opredeli kot lastnika, zato je treba člen o sredstvih ZZS (35. člen) dopolniti npr. tako, da se za naštevanjem sredstev ZZS doda besedilo: »na katerih ima Zavod lastninsko pravico«. Čeprav se zdi navedena dopolnitev zaradi njene deklaratorne narave morebiti odvečna, je nujno potrebna v luči predvidene novele ZJF (ZJF-I), ki vključuje splošno določbo, da javni zavodi, katerih ustanovitelj je država oziroma občina, stvarnega premoženja nimajo v lasti, razen če posebni zakon določa drugače. Izčrpno je razloge služba ZZS pojasnila že v svojem mnenju k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah – skrajšani postopek (EPA 721 - IX), na katerega se v celoti sklicujemo v izogib ponavljanju obrazložitve. Uveljavitev novele ZJF-I z njenim predlaganim 5. členom ob sočasnem izpadu izrecnih in jasnih lastninskih določb za ZZS bo glede na avtonomni in posebni javnofinančni položaj ZZS ter preteklih 30 let delovanja ZZS na področju ravnanja s stvarnim premoženjem povzročila neskladje v pravni ureditvi in veliko pravno negotovost.
- b. Odločanje o načinu uporabe sredstev (oddaja v najem, razporejanje delovnih sredstev po delavcih itd.) je izrazito poslovno odločanje operativne narave, ki spada v pristojnost poslovnega organa ZZS in ne skupščine (6. točka 17. člena).
- c. Sklepanje pogodb in opravljanje poslov ni omejeno le na skladnost s predmetnim zakonom, ZZVZZ in statutom (tretji odstavek 7. člena). Primernejši bi bil splošni sklic na skladnost z zakonodajo (in statutom).

10. Zbirke podatkov OZZ

Nejasna je ureditev zbirk podatkov, ki jih za potrebe OZZ, upravlja ZZS. Po predlogu zakona bo prenehal veljati tudi tretji odstavek 76. člena ZZVZZ, pri tem pa niti iz obrazložitve ne izhaja, ali in kako bo ta materija urejena po novem. Prav tako ni obrazloženo, ali in kako bo nova ureditev zbirk podatkov OZZ uredila zbirke podatkov, ki so posledica nadzornih postopkov ZZS. Poleg tega ministrstvo v obrazložitvi napačno navaja, da centralno bazo zdravil upravlja ZZS kot nosilec OZZ.

11. Napačni in neopredeljeni izrazi in instituti ter nedosledna uporaba

- a. Neusklajenost z ZZVZZ:
 - Napačna in nedosledna je uporaba temeljnih izrazov ZZVZZ (npr. nepravilna uporaba izrazov zdravstveno varstvo – zdravstveno zavarovanje – zavarovanje – OZZ).
 - Posamezni izrazi so opredeljeni drugače kot v ZZVZZ, pri čemer je že sam ZZVZZ nedosleden glede njihove uporabe (npr. izvajalec – izvajalec zdravstvene dejavnosti – izvajalec zdravstvenih storitev; zdravstvena storitev). Posledično ureditve obeh zakonov (predloga zakona in ZZVZZ) tudi ni mogoče povezati v enovito celoto.
 - Uporabljajo se izrazi in urejajo instituti, ki jih ureditev ZZVZZ ne pozna (npr. storitve, ki jih zagotavlja OZZ; podobne storitve; pogodbeni partner; dobavitelji zdravil; izposojevalci medicinskih pripomočkov; drugi pripomočki; dejavnost medicinskega izvedenstva in zavarovalniške medicine; nabavna cena zdravila).
- b. Neusklajenost z ZZDej:
 - Opredelitev temeljnih izrazov po predlogu zakona ne sledi ureditvi ZZDej in ZZVZZ, kdo so lahko izvajalci v OZZ.
 - ZZDej ne ureja več posebej »razširitve« dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov, saj je ta vključena v »spremembo« dejavnosti.

- c. Nedosledna je uporaba posameznih izrazov (npr. izvajalci ali pogodbeni partnerji; poslovno poročilo ali letno poročilo ali zaključni račun; živila, ki kot taka niso pravica iz OZZ, če ne gre za živila za posebne zdravstvene namene).
- d. Neopredeljeni so novi instituti, npr.:
 - seznam standardnih zdravstvenih storitev v okviru OZZ. Gre za ključni element, ki določa pravice zavarovanih oseb, torej bi moral biti v zakonu, če bo uveljavljen, zelo jasno opredeljen (predvsem pristojnosti za vsebino in sprejem). Glede na nerešeno vprašanje dolgoročnega stabilnega financiranja se zastavlja vprašanje o krčenju seznama ali znižanja standarda;
 - neodvisne strokovne analize.

12. Podvajanje zakonske ureditve

V predlogu zakona se povzemajo tudi vsebine, ki jih ureja že druga zakonodaja, kar predstavlja nepotrebno in nomotehnično neprimerno podvajanje zakonske materije, ki prej ali slej privede do neskladnosti med zakoni, npr.:

- navajanje opredelitve OZZ, ki jo ureja že ZZVZZ;
- povzemanje nalog ZZS iz ZZDej;
- navajanje načela finančne preglednosti, saj področje ureja ZPFOLERD-1;
- obveznost objave statuta ZZS v Uradnem listu RS izhaja že iz ZDU-1 in ZUL, saj gre za splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil;
- zunanji nadzor (40. člen).

Prav tako se določena vsebina podvaja tudi v samem predlogu zakona, kar je prav tako nomotehnično neustrezno (npr. vsebina in sprejem statuta, soglasja k istim aktom ZZS).

13. Prenormiranost na zakonski ravni

Za zakonsko raven so med drugim prenормirana naslednja vprašanja:

- poslovniška določila o delu skupščine in poslovniška določila o delu uprave;
- določanje svetovalca za pomoč uporabnikom in njegovih nalog, urejanje seznama izbranih osebnih zdravnikov kot naloge območnih enot in urejanje načina informiranja;
- katere podatke ZZS objavlja na spletni strani in drugih oblikah informiranja.

14. Neizvedljivost prehoda na novo ureditev

Prehod na novo ureditev ni mogoč zaradi pomanjkljive, neustrezne, notranje neskladne ureditve ter nerealno kratko določenih prehodnih obdobj.

- a. Glede na to, da je ZZS ustanovljen z ZZVZZ in da predlagana ureditev ureja njegove strukturne spremembe ne pa njegovega prenehanja, ni razumljivo, da se s predlogom zakona določata ponovna ustanovitev ZZS (1. člen) in univerzalno pravno nasledstvo (43. člen). Tudi če bi se predlagana ureditev uredila v obliki novele ZZVZZ, ZZS zato ne bi prenehal in ga ne bi bilo treba ponovno ustanavljati. Predlog zakona pri tem niti ne določa, da ZZS preneha. Nasprotno, v isti prehodni določbi ureja nadaljevanje dela ZZS – zdi se, da je določba notranje neskladna. Prav tako ni razumljivo, zakaj se v tej prehodni določbi navajajo območne enote, ki nimajo svoje subjektivitete, temveč so organizacijske enote sicer enovitega ZZS. Iz same obrazložitve poleg tega ne izhaja, kakšne posledice bo imela ponovna ustanovitev ZZS na njegovo poslovanje (npr. ali bo moral pridobiti nove enolične identifikatorje, kot sta matična številka in ID za DDV.).
- b. Nadaljevanje dela direktorja ZZS kot člana uprave, pristojnega za OZZ, od uveljavitve zakona dalje pomeni neoperativnost delovanja ZZS na ravni poslovanja. Vse do imenovanja vršilca dolžnosti predsednika uprave namreč uprava sploh še ne bo sklepčna, prav tako članom uprave ne bo začel teči mandat. S slednjega vidika je odprto tudi vprašanje,

kakšen status dejansko ima v tem prehodnem obdobju nekdanji direktor ZZSZ, ki je po novem član uprave – po eni strani ni več direktor in po drugi strani še nima mandata člana uprave.

- c. Prehodna ureditev je nesistemska in nelogična z vidika, da naj bi tako nov statut in druge akte ZZSZ, sprejete na podlagi novega statuta, kot tudi potrebne uskladitve splošnih aktov ZZSZ pripravili in sprejeli dosednji organi ZZSZ in ne nova organa. Navedeno izhaja iz zakonsko predvidenih prehodnih obdobji za konstituiranje novih organov ZZSZ (zlasti skupščine) v primerjavi s prehodnimi obdobji za sprejem novih splošnih aktov ZZSZ in uskladitev trenutno veljavnih splošnih aktov ZZSZ.
- d. Glede na trimesečni rok za izdajo predpisa (od uveljavitve zakona), s katerim naj bi minister določil podrobnejši postopek imenovanja in razrešitve članov skupščine in članov uprave, je nerealno predviden tudi štirimesečni rok (od uveljavitve zakona) za konstituiranje nove skupščine.
- e. Iz prehodne ureditve izhaja, da naj bi vlada podala soglasje na nov statut že v 30 dneh od uveljavitve zakona, kar je časovno nemogoče glede na predpisan postopek za sprejem splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil in glede na predpisan, dvofazni postopek sprejema statuta po veljavnem statutu. Prehodna ureditev veljavnosti in uporabe novega in trenutno veljavnega statuta poleg tega pomeni, da bo ZZSZ od uveljavitve zakona do uveljavitve novega statuta brez veljavnega statuta. Ta del ureditve je tudi notranje neskladen, saj po eni strani določa, da se trenutno veljavni statut preneha uporabljati s sprejemom novega statuta in po drugi strani 31. avgusta 2023.
- f. Prehodna ureditev je notranje neskladna tudi glede prehodnega obdobja za uskladitev splošnih aktov ZZSZ. Po eni strani naj bi ZZSZ splošne akte uskladił z zakonom in novim statutom v treh mesecih od sprejema novega statuta (43. člen), po drugi strani naj bi se nekateri splošni akti uskladił z zakonom v treh mesecih od uveljavitve zakona (47. člen).
- g. Prehodna ureditev je notranje neskladna tudi glede podzakonskega urejanja nadzora ZZSZ. Po eni strani naj bi se podrobnejši postopek nadzora določil v treh mesecih od uveljavitve zakona (46. člen), po drugi strani naj bi se trenutno veljavni splošni akti, ki urejajo finančno medicinski nadzor in nadzor nad dobavitelji medicinskih pripomočkov prenehali uporabljati 31. avgusta 2023 (47. člen).
- h. Predvideni, zgolj trimesečni rok od uveljavitve zakona za uskladitev splošnih aktov ZZSZ ne omogoča uskladitve, saj že sam predpisan postopek sprejema splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil praktično traja dlje od treh mesecev, ne da bi se vanj sploh všteval čas, ki je potreben za vsebinsko pripravo predlogov splošnih aktov. Praksa za sprejem teh aktov v zadnjem obdobju pa dokazuje prav nasprotno, in sicer se ti postopki nerazumno podaljšujejo zaradi ravnanja ministrstva. Tako je npr. ministrstvo jeseni lanskega leta brez pisnega ali ustnega pojasnila o razlogih za zadržanje, kljub poslanima dvema urgencama za posredovanje predloga splošnega akta na Službo Vlade RS za zakonodajo, tri mesece zadrževalo predlog že usklajenega splošnega akta za uveljavljanje pravic iz OZDO. Prav tako je ministrstvo šele po treh mesecih in pol v medresorsko usklajevanje in javno razpravo posredovalo tri predloge pravilnikov o nadzoru ZZSZ, pri čemer jih je posredovalo zgolj v sedemdnevno javno razpravo, in to po svoji odločitvi in v nasprotju z Resolucijo o normativni dejavnosti.

S tega vidika je problematično tudi datumsko določanje prenehanja uporabe splošnih aktov (31. avgust 2023). Kakršen koli zastoj v postopku sprejemanja splošnih aktov lahko namreč pripelje do položaja, ko nova ureditev določenega področja še ne bo veljala ali se uporabljala, sedanja pa se bo prenehala tudi uporabljati.

- i. Prehodna ureditev obsega tudi ureditev, ki ni prehodne narave in bi morala biti urejena v materialnih določbah zakona in z ustrezno uskladitvijo relevantnih določb ZZVZZ (npr. prenos nalog direktorja ZZZS in upravnega odbora na upravo v 43. členu).
- j. Prehodna ureditev je nejasna tudi glede naslednjih vprašanj, katerih vsebine ni mogoče razbrati niti iz člena niti iz obrazložitve:
 - kateri postopki so mišljeni v 45. členu;
 - kateri splošni akti so mišljeni kot splošni akti, izdani na podlagi prve in druge alineje drugega odstavka 47. člena.
- k. Prehodna ureditev nepremičnega premoženja ZZZS (44. člen) je z vidika poslovanja ZZZS in z vidika varnosti pravnega prometa s premoženjem ZZZS izrednega pomena in ureditve potrebno področje, ki se po 30 letih delovanja za ZZZS končno ureja tudi v posebnem zakonu. Vendar pa je treba določbo uskladiti z že veljavno zakonodajo. ZZZS je namreč že po samem zakonu (97. in 99. člen ZZVZZ, 3., 7. in 9. člen ZLNDL), ne glede na vpise v zemljiško knjigo, z dnem začetka svojega dela 1. marca 1992 oziroma za nestanovanjske nepremičnine z uveljavitvijo ZLNDL 25. julija 1997 postal lastnik nepremičnin, ki jih je do svoje ukinitve 29. februarja 1992 upravljala (ne uporabljala) Republiška uprava za zdravstveno varstvo. Vpis v zemljiško knjigo je konstitutivnega pomena za pridobitev lastninske pravice le pri npr. pravno poslovnih pridobitvah, medtem ko se pri pridobitvi na podlagi zakona lastninska pravica pridobi že s samim zakonom, vpis v zemljiško knjigo pa je le deklaratoren. Zato je treba to prehodno ureditev spremeniti npr. tako, da se glasi:

»Lastninska pravica Zavoda na nepremičnem premoženju, ki ga je na podlagi prvega odstavka 99. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92) prevzel od države preko Republiške uprave za zdravstveno varstvo, ki še ni vpisana v zemljiško knjigo, se vpiše v zemljiško knjigo po uradni dolžnosti ali na predlog Zavoda.«.
- l. Ne nazadnje ugotavljamo, da za uveljavitev zakona naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS (48. člen) ne obstaja nikakršen objektivno utemeljen razlog in je zato takšna ureditev neskladna z namenom ustavno določenega petnajstdnevnega vakacijskega roka iz 154. člena Ustave. Tako določen enodnevni zakonski vakacijski rok je toliko bolj neprimeren, saj gre za večje strukturne spremembe ZZZS, kot to v obrazložitvi navaja samo ministrstvo.

Zaključek

Predlog zakona o Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (EVA 2023-2711-0079) in Predlog zakona o zdravstvenem informacijskem sistemu (EVA 2023-2711-0078) v vsebini, kot sta predlagana v okviru javne razprave, ne naslavljata ključnih težav v zdravstvu. V predlagani vsebini nista primerna za vložitev v zakonodajni postopek. Skupščina pričakuje, da se bo v času javne razprave in pogajanj v okviru Ekonomsko-socialnega sveta vsebina obeh zakonov korenito, tudi konceptualno, spremenila. Ob tem je treba zagotoviti, da ima Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije vlogo edinega nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja ter da se zagotovi avtonomija Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, vključno s postopki imenovanja članov organov in sprejemanja aktov. Za ključne spremembe mora biti doseženo soglasje v okviru socialnega dialoga.

Skupščina od Ministrstva za zdravje in od socialnih partnerjev zahteva, da se v pogajalsko skupino Ekonomsko-socialnega sveta vključi tudi predstavnike službe Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

S spoštovanjem.



Skupščina
Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije
Drago Delalut
predsednik

Vročiti po elektronski pošti:

- Ministrstvo za zdravje, Štefanova ulica 5, Ljubljana – gp.mz@gov.si
- Vodje poslanskih skupin, Državni zbor Republike Slovenije, Šubičeva ulica 4, Ljubljana (v vednost) – gp@dz-rs.si
- Vlada Republike Slovenije, Gregorčičeva 20, 25, Ljubljana (v vednost) – gp.gs@gov.si
- Ministrstvo za solidarno prihodnost, Štukljeva cesta 44, Ljubljana (v vednost) – gp.msp@gov.si
- Ekonomsko-socialni svet, Gregorčičeva 20, Ljubljana (v vednost) – ess@gov.si