



Direkcija  
Miklošičeva cesta 24  
1507 Ljubljana

Tel.: 01 30 77 296  
Fax: 01 23 12 182  
E-pošta: di@zzzs.si  
www.zzzs.si

Številka: 9001-14/2019-DI/3  
Datum: 14. 10. 2019

**DRŽAVNI ZBOR**  
Šubičeva ulica 4  
1000 Ljubljana  
Slovenija

**Zadeva: Mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV-E)**

Spoštovani.

Upravni odbor Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) je na 5. izredni seji 14. 10. 2019 sprejel v nadaljevanju navedeno mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, EPA 785 – VIII (ZZVZZ-O), in Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prispevkih za socialno varnost, EPA 784 - VIII (ZPSV-E), in sicer z vidika notranje skladnosti ZZZS glede na predlagane spremembe in dopolnitve ter z vidika finančne vzdržnosti obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljnjem besedilu: OZZ).

ZZZS v uvodu poudarja, da se kot izvajalec in nosilec OZZ ves čas zavzema za čim širši obseg zdravstvenih storitev, ki se zavarovanim osebam zagotavljajo kot pravica iz sredstev OZZ. Pri tem si že leta prizadeva, da se za izvajanje OZZ sprejme nov ZZZS, katerega cilji bi sledili tudi ciljem Strateškega razvojnega programa ZZZS za obdobje od 2014 do 2019, med drugim:

- uveljavljanju pravic iz OZZ z vidika načela univerzalnosti teh pravic in enake dostopnosti do pravic oziroma vsem dostopnega javnega zdravstva,
- izboljšanju finančnih virov OZZ z vidika krepitve solidarnosti in pravičnosti pri plačilu prispevkov za OZZ (širitev osnov za njihovo plačilo in zmanjšanje razlik v prispevnih stopnjah) in uvedbe dodatnih javno finančnih virov ter
- izločitvi financiranja iz sredstev ZZZS tistih vsebin, ki ne sodijo v OZZ (npr. terciar I).

Vendar ZZZS meni, da je treba k urejanju sistema OZZ kot ene najbolj občutljivih politik države pristopati sistemsko in ob širšem družbenem konsenzu. To velja še zlasti, ko se urejajo temeljna vprašanja sistema OZZ, kot je to v konkretnem primeru obeh predlogov zakonov. S tega vidika menimo, da bi bilo primerno, da bi bila oba predloga zakonov pred posredovanjem Državnemu zboru s strani predlagateljev predstavljena in posredovana v mnenje najmanj vsem ključnim deležnikom, katerih se tiče njuna vsebina (npr. organom upravljanja ZZZS, predstavnikom delodajalcev in predstavnikom zavarovanih oseb).

### **K 3. členu predloga ZZZS-O**

Zaradi ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljnjem besedilu: DZZ) se vrednost zdravil in živil za posebne zdravstvene namene (v nadaljnjem besedilu: živila), ki se

predpisujejo na recept, iz sredstev OZZ ne bi več krila v določenem odstotku glede na kategorije zavarovanih oseb (npr. od tega, ali je zavarovana oseba otrok, študent). Prav tako se ne bi več razvrščala na dve listi, pozitivno in vmesno listo, temveč le na eno, pozitivno listo. Zato bi bilo treba v prvem odstavku 23. člena ZZVZZ:

- štirinajsto, petnajsto, šestnajsto in enaintrideseto alinejo črtati;
- dosedanjo osemindvajseto alinejo spremeniti tako, da se glasi:  
»- zdravila in živila za posebne zdravstvene namene s pozitivne liste,«.

Poleg tega ugotavljamo, da bi bilo treba prvi odstavek 23. člena ZZVZZ tudi sicer dodatno spremeniti, da bi bil notranje skladen (npr. v petindvajseti alineji se določajo »storitve v osnovni zdravstveni dejavnosti«, čeprav nekatere, pred tem navedene zdravstvene storitve prav tako sodijo v osnovno zdravstveno dejavnost) in skladen z namenom predloga zakona, ko višina kritja ne bi bila več odvisna od npr. kategorije zavarovanih oseb, vrste zdravstvenega ali drugega stanja.

ZZS tudi ugotavlja, da spremenjeni 23. člen ZZVZZ ne vključuje več sedanjega četrtega odstavka, ki določa možnost določitve pogoja predhodnega zavarovanja do šest mesecev za pravice do zobnoprotetičnih in medicinskih pripomočkov, razen v določenih primerih. Za črtanje te določbe ni videti razloga glede na namen zakona, razlog ukinitve te določbe pa tudi ni obrazložen v zakonodajnem gradivu.

#### **K 4. členu predloga ZZVZZ-O ter 23.b in 23.c členu ZZVZZ**

Zaradi razvrščanja zdravil in živil, ki se predpisujejo na recept, na eno, pozitivno listo, bi bilo treba v 23.a, 23.b in 23.c členu ZZVZZ črtati besedilo, ki se nanaša na vmesno listo, torej:

1. v 23.a členu ZZVZZ se:
  - v drugem in sedmem odstavku besedilo »ali vmesno« črta;
2. v 23.b členu ZZVZZ se:
  - v prvem in drugem odstavku besedilo »ali vmesno listo« črta;
  - tretji odstavek črta;
  - v dosedanjem četrtem in petem odstavku, ki postaneta tretji in četrti odstavek, besedilo »ali vmesno« črta;
3. v 23.c členu ZZVZZ se:
  - v prvem odstavku besedilo »ali vmesno« črta;
  - v drugem odstavku besedilo »oziroma vmesno« črta;
  - v tretjem, petem in šestem odstavku besedilo »ali vmesno« črta;
  - v sedmem odstavku besedilo »ali vmesne« črta in besedilo »23.c člena tega zakona« nadomesti z besedilom »prejšnjega člena«;
  - v osmem odstavku besedilo »ali vmesno« in besedilo »ali vmesne« črta in besedilo »23.b člena tega zakona« nadomesti z besedilom »prejšnjega člena«;
  - v desetem odstavku besedilo »ali vmesne« črta in besedilo »23.b člena tega zakona« nadomesti z besedilom »prejšnjega člena«;
  - v enajstem odstavku besedilo »in vmesno« črta.

Zaradi ukinitve vmesne liste bi bilo treba med prehodne in končne določbe predloga ZZVZZ-O dodati določbo, na podlagi katere se zdravila in živila, ki so razvrščena na vmesno listo, razvrstijo na pozitivno listo z dnem začetka uporabe tega zakona.

#### **K 7. členu predloga ZZVZZ-O**

Iz obrazložitve predlagane spremembe 40. člena ZZVZZ izhaja, da naj bi šlo le za spremembo redakcijske narave, ki ohranja obstoječo raven pravice.

ZZS ugotavlja, da predlagana sprememba dejansko širi obseg pravice do potnih stroškov, ki vključujejo tudi prevozne stroške, ki jih določa 40. člen ZZVZZ. V skladu s sedanjo ureditvijo imajo pravico do povračila prevoznih stroškov le zavarovane osebe, ki potujejo k izvajalcu zaradi uveljavljanja pravic iz 1., 2. in 3. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ. Po predlagani ureditvi

pa bi se ta pravica bistveno razširila (pravica do prevoznih stroškov bi npr. pripadala tudi, če zavarovana oseba potuje, da bi nabavila zdravilo, uveljavljala pravico do zdraviliškega zdravljenja, ki ni nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja, uveljavljala pravico do zobne protetike).

Če je namen spremembe 40. člena ZZVZZ, da obseg pravice do potnih stroškov sledi obstoječi ureditvi, in se torej ohrani zdaj veljavni obseg te pravice, bi bilo treba določiti, v katerih primerih potovanja k izvajalcu zaradi uveljavljanja posameznih zdravstvenih storitev, zavarovana oseba ne bo imela te pravice. Zato predlagamo, da se 40. člen dopolni tako, da se izrecno zapiše:

»Zavarovana oseba ni upravičena do potnih stroškov v naslednjih primerih, razen če pravica ne izhaja že iz prve do osemnajste alineje prvega odstavka 23. člena:

- za potovanje v drug kraj k izvajalcu specialistične, bolnišnične ali zdraviliške dejavnosti, ko uveljavlja pravice do storitev zaradi poškodb izven dela;
- za potovanje na zdraviliško zdravljenje, ki ni nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja;
- za potovanje na zdraviliško zdravljenje, ki je nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja pri poškodbah izven dela;
- za potovanje v drug kraj zaradi nabave zdravila ali medicinskega pripomočka;
- za potovanje v drug kraj zaradi uveljavljanja pravice do zobno-protetične rehabilitacije;
- za potovanje na obnovitveno rehabilitacijo ali letovanje.«.

V nasprotnem primeru bi bilo potrebno za ta namen zagotoviti dodatna, bistveno višja finančna sredstva.

#### **K 9. členu predloga ZZVZZ-O**

ZZS predlaga spremembo novega drugega odstavka 45. člena ZZVZZ, saj se iz sredstev OZZ ne krijejo le obveznosti, ki so dogovorjene oziroma o katerih Vlada odloči v skladu s 63. členom ZZVZZ, temveč tudi druge pravice iz OZZ in druge obveznosti, ki so določene z ZZVZZ, drugimi zakoni in drugimi predpisi. Predlog ZZS temelji na vlogi države kot ustanoviteljice ZZS, opredeljene v 50. členu Ustave, in na 49. členu Zakona o zavodih, pri čemer upošteva dejstvo, da se obveznosti iz sredstev OZZ krijejo tekoče.

ZZS predlaga, da se nov drugi odstavek 45. člena ZZVZZ spremeni tako, da se glasi:

»Če obveznosti, sprejetih na podlagi izhodišč iz 63. člena tega zakona, drugih pravic iz obveznega zavarovanja ali drugih obveznosti, ki se krijejo iz sredstev obveznega zavarovanja, ni mogoče v celoti kriti iz teh sredstev, Republika Slovenija iz državnega proračuna in drugih virov tekoče zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med prihodki Zavoda iz prispevkov in drugih virov ter odhodki Zavoda.«.

#### **K 22. členu predloga ZZVZZ-O**

ZZS nima sveta Zavoda, temveč skupščino, upravni odbor in generalnega direktorja, ki vsi sprejemajo splošne akte, ki bi jih bilo treba uskladiti z zakonom, če bo sprejet.

#### **Dodatno k prehodnim in končnim določbam predloga ZZVZZ-O**

Zaradi ukinitve vmesne liste, na katero so razvrščena zdravila, in vmesne liste, na katero so razvrščena živila, ki se krijejo iz OZZ, bi bilo treba dodati določbo, na podlagi katere se zdravila in živila, ki so razvrščana na vmesno listo, razvrstijo na pozitivno listo z dnem začetka uporabe tega zakona.

Zaradi uskladitve zakonodaje bi bilo treba v Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev črtati ureditev pravice do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev. Enako velja za Zakon o socialnem varstvu, ki se deloma navezuje na pravico do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev (peti odstavek 49.a člena) in Zakon o vajeništvu (deveti odstavek 20. člena).

## K predlogu sprememb prispevnih stopenj

1. Povišanje prispevnih stopenj za zavarovane osebe iz 7. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ (kmetje) ni skladno z obrazložitvijo sprememb ZPSV-E. Prispevna stopnja po tretji alineji 1. člena ZPSV-E se spremeni na 6,03 % (od sedanje 5,21 % za ožji obseg pravic – pravica do zdravstvenih storitev in potnih stroškov), prispevna stopnja za pravico do nadomestila pa ostaja nespremenjena v višini 1,15 %. Iz obrazložitve zakona izhaja, da je prispevna stopnja za to kategorijo zavarovanih oseb za širši obseg pravic 7,36 % in je sestavljena iz 6,03 % za ožji obseg pravic in iz predvidoma izpuščene povečane stopnje za pravico do nadomestila v višini 1,33 %. V spremenjenih členih ZPSV-E ni predvidena sprememba stopnje iz 4. točke 11. člena ZPSV iz 1,15 % na 1,33 %, kot izhaja iz obrazložitve zakona.
2. Povišanje prispevnih stopenj za zavarovane osebe iz 9. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ ni skladno z obrazložitvijo sprememb ZPSV-E. V obrazložitvi k 1. členu ZPSV-E je v petem odstavku podano pojasnilo sprememb prispevnih stopenj za zgoraj navedene zavarovane osebe (brezposelni), in sicer sta predvideni novi, višji prispevni stopnji za brezposelne v višini 6,9 % in 7,41 %. V ZPSV-E spremembe prispevnih stopenj niso predvidene.
3. Povišanje prispevnih stopenj je za zavarovane osebe s sedanjo enako prispevno stopnjo (5,96 %) različno, in sicer za zavarovane osebe iz:
  - 15., 16., 19. in 20. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ na 6,96 %,
  - 19.a, 23., 24. in 25. točke prvega odstavka 15. člena ZZVZZ na 6,90 %.

Predvidevamo, da gre za napako, saj bi predlagana nova ureditev spreminjala enotno prispevno stopnjo za določene kategorije zavarovanih oseb v dve novi stopnji, kar še dodatno povečuje število različnih prispevnih stopenj brez utemeljenega razloga.

4. Ugotavljamo, da je za vse kategorije zavarovanih oseb predvideno povečanje prispevnih stopenj, razen za zavarovane osebe rejniki, ki opravljajo rejniško dejavnost kot poklic in so določeni v petem odstavku 19. člena ZPIZ-2. Predvidevamo, da je povišanje prispevnih stopenj pomotoma izpuščeno, saj so prispevne stopnje za OZZ, določene v šestem odstavku 406. člena ZPIZ-2.
5. Predlog zakona glede ukinitve DZZ temelji na obstoječi ureditvi zbiranja prispevkov za socialno varnost (kar omogoča administrativno enostaven prehod na sistem 100 % financiranja pravic in plačevanja višjih prispevnih stopenj), zvišuje stopnjo solidarnosti v primerjavi s sistemom DZZ in sredstva za obratovalne stroške zavarovalnic vključuje v porabo za uveljavljanje pravic iz OZZ (okoli 50 milijonov evrov letno). Povečuje se tudi število plačnikov višjih prispevkov, saj so zaradi 100 % kritja pravic iz OZZ v obvezno plačevanje prispevkov vključene tudi tiste zavarovane osebe, ki v sistemu DZZ niso bile zavarovane za doplačila do polne vrednosti (zavarovanje je prostovoljno, po novem bi bilo obvezno). Po drugi strani pa bi družinski člani zakonci imeli 100 % kritje pravic brez plačila višjih prispevkov (zdaj plačujejo premijo za DZZ).

Opozarjamo, da tudi po predlogu zakona še vedno ostajajo slabosti obstoječih virov financiranja OZZ in tveganje za stabilnost in zadostnost financiranja OZZ (prevelika odvisnost od prispevkov kot glavnega finančnega vira, ni proticikličnih mehanizmov in večje diverzifikacije virov, neenakomerna obremenitev posameznih kategorij zavarovancev). Zaradi povečanja deleža prebivalstva, starejšega od 65 let in hkrati zmanjšanja deleža aktivnega prebivalstva, se povečuje tudi negativen vpliv tako na prihodke (zmanjševanje zbranih sredstev s prispevki) kot odhodke (povečevanje odhodkov). Zato je treba z nadaljnjimi dopolnitvami zakona v čim krajšem času zagotoviti dolgoročno stabilnost in finančno vzdržnost OZZ.

Predlog zakona z vidika plačevanja prispevkov in koriščenja pravic odpravlja poseben status za socialno ogrožene. Vse zavarovane osebe oziroma zavezanci za zavarovane osebe so dolžni plačevati višje prispevke za OZZ za upravičenost do 100 % kritja pravic iz OZZ.

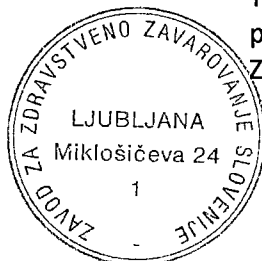
Finančni učinki predloga zakona, to je povečanje prispevkov za OZZ za 566 milijonov evrov, so ustrezno ocenjeni glede na predvideno povečanje prispevnih stopenj. Ni pa v obrazložitvi predloga zakona pojasnjeno tudi predvideno povečanje odhodkov za zdravstveno blagajno na osnovi predvidenega dviga prispevnih stopenj delodajalca. Zaradi tega se povečajo izdatki za zdravstvene storitve (kalkulacija cen zdravstvenih storitev) za okoli 15 milijonov evrov letno, za nadomestila odsotnosti (drugi bruto) za okoli 5 milijonov evrov in za delo službe ZZZS za okoli 0,3 milijona evrov, skupaj za okoli 20,3 milijona evrov letno.

Glede na navedeno upravni odbor ZZZS ne podpira predlogov zakona, saj meni:

- da je treba k ureditvi sistema OZZ pristopiti celovito na sistemski ravni s sprejemom novega ZZZS, in ne zgolj s parcialnimi ureditvami posameznega vprašanja,
- da je treba novo ureditev sistema OZZ sprejeti ob širšem družbenem konsenzu, kar vključuje tudi predhodno posvetovanje s socialnimi partnerji, in
- da v obeh predlogih zakonov predvidene rešitve niso v skladu s strateškimi dokumenti države in ZZZS, ki so sprejeti v zadnjih letih, saj ostajajo slabosti obstoječih virov financiranja OZZ s tveganjem za stabilnost in zadostnost financiranja OZZ. Predloga zakonov tako med drugim ne sledita cilju Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (Uradni list RS, št. 25/16) in Strateškega razvojnega programa ZZZS za obdobje od 2014 do 2019, da se določi razpršenost virov za financiranje pravic iz OZZ, saj predloga zakonov izpad sredstev DZZ koncentrirata na delovno aktivni populaciji.

Lepo pozdravljeni.

Tatjana Čerin  
predsednica Upravnega odbora  
Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije



Vročiti po elektronski pošti:

- Državni zbor, Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana – gp@dz-rs.si
- Ministrstvo za zdravje, Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana (v vednost) – gp.mz@gov.si