



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance
In
Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 500-01-9/2023/6
Ljubljana, 2. 11. 2023

EPA 932-IX

Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance (kot pristojna komisija) in Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide (kot zainteresirana komisija) sta, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F in 81/18-odl. US) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), pripravili

M n e n j e

k Predlogu zakona o statusnem preoblikovanju Vzajemne zdravstvene zavarovalnice d.v.z. (ZSPVZZ) – druga obravnava

Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance kot pristojna komisija (na 12. seji) in Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide kot zainteresirana komisija (na 16. seji) sta na skupni seji 26. 10. 2023 obravnavali Predlog zakona o statusnem preoblikovanju Vzajemne zdravstvene zavarovalnice d. v. z. (ZSPVZZ) (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisiji predloga zakona **ne podpirata**.

Kot poudarja predlagatelj, je razlog za sprejem predloga zakona v dokončni ureditvi premoženjskih razmerij med Vzajemno zdravstveno zavarovalnico, d. v. z. (v nadaljevanju: Vzajemna), ustanoviteljem in njenimi člani - tudi tistimi, ki so člani na podlagi sklenjenih pogodb dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, in sicer s preoblikovanjem Vzajemne v delniško družbo.

Glavni cilj predloga zakona je statusno pravno preoblikovanje in transparentna jasna ureditev Vzajemne kot družbe za vzajemno zavarovanje, ustanovljene s posebnim zakonom, na način, da se določi postopek statusnega preoblikovanja ter pravice upravičencev in ustanovitelja v povezavi z navedenim postopkom.

S preoblikovanjem Vzajemne v delniško družbo naj bi se tako po pojasnilu predlagatelja zagotovilo, da se ustanovitelju Vzajemne, to je Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) povrne njegov vložek ob ustanovitvi Vzajemne - bodisi z denarnim izplačilom bodisi v obliki delnic preoblikovane družbe, in da se doseže pogoje za ureditev razmerij več kot 700.000 zavarovancem Vzajemne z izplačilom njihovih deležev (če je nominalna vrednost nižja od 70 evrov) oziroma s pridobitvijo delnic preoblikovane družbe.

Poglavitne rešitve predloga zakona se osredotočajo na urejanje pravne podlage za preoblikovanje Vzajemne v delniško družbo. Na podlagi takšnega preoblikovanja bodo tudi zavarovanci, ki so bili zavarovanci en dan pred uveljavitvijo ZZVZZ-T (Uradni list RS, št. 78/23), kar vključuje tudi člane na podlagi pogodb dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja na dan pred začetkom uporabe ZZVZZ-T, prejeli vrednost svojega premoženja, ki ga imajo v Vzajemni, in sicer v obliki delnic Vzajemne. Ureditev, ki predvideva vračilo vložka ustanovitelju po merilih Zakona o pogojih za statusno preoblikovanje Vzajemne zdravstvene zavarovalnice d.v.z. (Uradni list RS, št. 60/07; v nadaljevanju: ZPSPVZZ), obenem pa tudi vpis delnic v korist upravičencem, naj bi po pojasnilu predlagatelja varovala tako premoženjski položaj ustanovitelja kot tudi premoženjski položaj upravičencev in ostalih zavarovancev Vzajemne, s tem pa tudi Vzajemne same. Na ta način naj bi se z zakonom uravnotežilo (potencialno konfliktne) interese različnih deležnikov, upoštevalo pa naj bi se tudi odločbo Ustavnega sodišča z dne 27. 2. 2006, opr. št. U-II-1/06, v kateri je Ustavno sodišče opredelilo izhodišča, na katerih naj temelji (ustavnopravno skladno) preoblikovanje Vzajemne v delniško družbo. Statusno preoblikovanje Vzajemne v delniško družbo naj bi se v skladu s predlogom zakona izvedlo po samem zakonu (ex lege), kar pomeni, da za takšno statusno preoblikovanje ne bo potrebna odločitev skupščine Vzajemne, prav tako pa ne bo treba izvesti drugih aktivnosti, ki jih sicer predvideva ZPSPVZZ, ki temelji na predpostavki, da o preoblikovanju Vzajemne odloči njena skupščina.

Predsednik uprave Vzajemne je na skupni seji komisij izpostavil posebno situacijo po sprejemu ZZVZZ-T, v kateri se je znašla Vzajemna, ki z ukinitvijo prostovoljnega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja in njegovo spremembo v t. i. obvezni zdravstveni prispevek izgublja 93 % primarnega poslovanja, pri čemer so v Vzajemni prepričani, da lahko nadaljujejo s poslovanjem, kljub oteženi situaciji. Obenem je poudaril, da je Vzajemna že začela z reorganizacijo kadrov in odpuščanji delavcev, pri tem pa se usmerja v prihodnost Vzajemne (v različici 2.0), ki bo še naprej zavarovalnica, ki izvaja zdravstveno zavarovanje.

Nad predlogom zakona so v Vzajemni negativno presenečeni, saj se po njihovem mnenju s predloženimi zakonskimi rešitvami krši Ustavo, čemur pritrjuje tudi mnenje Zakonodajno pravne službe Državnega zbora, ki posebej opozarja na 33. in 74. člen Ustave Republike Slovenije (lastninska pravica in svobodna gospodarska pobuda).

Po besedah predsednika uprave Vzajemne je preoblikovanje Vzajemne v tem trenutku neprimerno, saj se morajo hkrati ukvarjati s prestrukturiranjem družbe in istočasno še s preoblikovanjem v delniško družbo, kar predstavlja dodatne napore in zahteva dodatna finančna sredstva, namenjena preoblikovanju družbe.

Glede ustanovitvenega vložka Vzajemne, ki je bila ustanovljena 1. 11. 1999 z garancijskim skladom prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj, ki so se izvajala od leta 1992 do leta 1999, predsednik uprave Vzajemne izpostavlja, da se je ZZZS ob ustanovitvi Vzajemne odpovedal vsem terjatvam do Vzajemne, zato po njegovi oceni ne držijo pojasnila predlagatelja, da se z aktualnim predlogom zakona uresničuje zaveze iz ZPSPVZZ. V slednjem je namreč jasno zapisano, na kakšen način se izračuna morebitni delež ustanovitelja. Slednjega bi se moralo izračunati na osnovi poznanih dejstev, ne pa meritorno, kot se predvideva s predlogom zakona. Z vidika Vzajemne in članov njene skupščine je takšen način nesprejemljiv. V primeru, da bi se ZZZS v skladu z aktualnim predlogom zakona priznal delež sredstev, ki bi mu pripadel ob preoblikovanju Vzajemne, bi to po oceni Vzajemne pomenilo neposredno oškodovanje njenih zavarovancev. Kakršnokoli pripoznanje ustanovitvenega vložka ZZZS bi po oceni Vzajemne predstavljalo nacionalizacijo Vzajemne, ki lahko vodi do njene privatizacije, čemur na podlagi odločitve Skupščine Vzajemne nasprotuje 800.000 članov Vzajemne.

Predsednik uprave Vzajemne zdravstvene zavarovalnice se je v okviru predstavitve stališča Vzajemne dotaknil tudi možnih rešitev in predlogov, ki jih je Vzajemna podala že v fazi priprave predloga zakona - tako Državnemu zboru kot tudi Ministrstvu za finance.

Vzajemna je med drugim predlagala, da se razdeli premoženje Vzajemne iz naslova izvajanja dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, saj je Vzajemna po zakonu dolžna ločevati premoženje, pridobljeno na podlagi izvajanja dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, od premoženja, pridobljenega na podlagi izvajanja ostalih oblik zavarovanj. Opozarja tudi na to, da je država prostovoljno zdravstveno zavarovanje preoblikovala v obvezni zdravstveni prispevek, članstvo v Vzajemni pa je urejeno s pogodbami, ki pa jih država ni prekinila, ampak je odpravila zgolj predmet zavarovanja, na katerih so temeljile.

Predsednik uprave Vzajemne zanika tudi trditve predlagatelja, da je bila večina premoženja Vzajemne ustvarjenega iz naslova izvajanja dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, prav tako pojasnjuje, da je zmotno prepričanje, da so bila ostala zavarovanja, ki jih izvaja Vzajemna, oblikovana na podlagi dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Dopolnilno zdravstveno zavarovanje ima namreč povsem drugačno naravo kot ostala zavarovanja, ki jih izvaja Vzajemna. Prav tako poudarja, da je trenutno razmerje med obsegom navedenih zavarovanj 1:2. Pri tem izpostavlja, da se zavarovanci, ki so pomagali ustvarjati premoženje Vzajemne brez

povezave z dopolnilnim zdravstvenim zavarovanjem, zagotovo ne bodo strinjali s predlaganim načinom razdelitve premoženja.

Predsednik uprave Vzajemne izpostavlja težek položaj Vzajemne, obenem pa tudi skrb zaradi dolgotrajnosti obravnave predloga zakona v Državnem zboru. Če navkljub opozorilom Vzajemne pride do njegovega sprejema, bo to pomenilo, da bo imela Vzajemna zelo zožan manevrski prostor za uveljavitev zakonskih določb oziroma za morebitne nadaljnje ukrepe (ustavna presoja, iskanje pravice na EU ravni).

Vzajemna je na neprimernost predlaganih zakonskih rešitev opozorila tudi predstavnika EU (bivšega predsednika Vlade Republike Italije Enrica Letto), ki ga je Belgija, kot trenutno predsedujoča država Svetu EU, angažirala za pripravo poročila o notranjem trgu EU, ki naj bi se dotikal tudi statusa vzajemnih zavarovalnic v EU. Navedeno poročilo, v katerem naj bi bilo popisano tudi aktualno dogajanje v zvezi z Vzajemno, bo Belgiji predvidoma predano marca 2024, kar pa bo po oceni predsednika uprave Vzajemne že prepozno, tako kot bo verjetno prepozno sprejeta odločitev EK glede morebitne kršitve pravic, povezanih z omejitvijo višine premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja z Uredbo o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 44/23), ki jo je Vlada sprejela 14. 4. 2023, ter odločitev Ustavnega sodišča RS v primeru morebitno podane pobude za presojo ustavnosti aktualnega (predloga) ZSPVZZ, saj se njegovo uveljavitev predvideva že s 1. 1. 2024.

Komisiji sta bili seznanjeni tudi s pripombami Sindikata Vzajemne zdravstvene zavarovalnice, d. v. z. (v nadaljevanju: Sindikat Vzajemne), ki meni, da se želi s predlogom zakona prisilno preoblikovati edino družbo za vzajemno zavarovanje v Republiki Sloveniji. Pri tem Sindikat Vzajemne opozarja, da je bila Vzajemna zaradi ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja že prisiljena v postopke odpuščanj presežnih 65 delavcev, pri čemer menijo, da bi ob uresničitvi najbolj črnega scenarija statusnega preoblikovanja Vzajemne delo lahko izgubilo vseh 360 zaposlenih.

Predsednica Sindikata Vzajemne je izpostavila, da ukinitvi dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja sicer ne nasprotujejo, ker gre po njihovem mnenju za nevzdržen sistem, a preoblikovanje Vzajemne s tem ni povezano, saj gre za povsem drugo vprašanje. Sindikat Vzajemne prav tako ocenjuje, da sta ključna cilja statusnega preoblikovanja Vzajemne v delniško družbo v skladu z aktualnim predlogom zakona doseganje dobička in privatizacija Vzajemne, čemur nasprotuje, saj je po mnenju Sindikata Vzajemne trenutna statusna oblika družbe, to je družba za vzajemno zavarovanje, edina ustrezna, pravična in socialna oblika njenega delovanja.

Komisiji sta bili seznanjeni tudi s stališčem Sveta delavcev Vzajemne zdravstvene zavarovalnice, d. v. z. (v nadaljevanju: Svet delavcev Vzajemne). Predsednik

navedenega sveta je izpostavil, da Vzajemna dobro posluje že od ustanovitve dalje - ne le v prid zaposlenih, ampak tudi vseh zavarovancev, ki sestavljajo Vzajemno kot njeni enakopravni člani. Izpostavil in povzel je tudi dejstva o statusnem preoblikovanju iz oblike družbe za vzajemno zavarovanje v delniško družbo, ki po mnenju Sveta delavcev Vzajemne predstavlja prisilen proces, ki sta mu, kot že omenjeno, s plebiscitarno večino nasprotovala celotna skupščina Vzajemne in tudi strokovna javnost. Po njegovem mnenju predlagatelj zakona prisilno in mimo zavarovancev brez stvarno utemeljenega razloga ukinja edino zavarovalno združbo v Sloveniji, ki deluje po načelih vzajemnosti, in skuša uveljaviti postopek, ki po oceni Sveta delavcev Vzajemne ni v javnem interesu in ne prinaša pozitivnih učinkov. Ocenjuje tudi, da je politični vpliv na statusno preoblikovanje Vzajemne neprimeren in lahko vodi do propada Vzajemne po zgledu zгодb z nekaterimi drugimi uspešnimi podjetji v državi.

Komisijama je svoje stališče predstavilo tudi Slovensko zavarovalno združenje (SZZ), ki je interesno gospodarsko združenje zavarovalnic in pokojninskih družb v Sloveniji in deluje že od leta 1992. Pri tem je predstavnica SZZ, kot pred njo že predstavniki Vzajemne, navedla, da je Vzajemna kot članica SZZ edina zavarovalnica v Sloveniji, ki ima statusno obliko družbe za vzajemno zavarovanje. Obstoječa statusna oblika Vzajemne po mnenju SZZ predstavlja dodano vrednost za celoten slovenski zavarovalniški sektor, saj v slovenski prostor prinaša že uveljavljene zavarovalniške pristope iz tujine. Oblike vzajemnih zavarovalnih družb so namreč v Srednji in Zahodni Evropi zelo dobro poznane, med drugim vzajemne zavarovalne družbe v EU predstavljajo kar 33 % vseh zavarovalnih družb.

S predlogom statusnega preoblikovanja Vzajemne na podlagi preoblikovanja slednje v delniško družbo po samem zakonu, pri čemer so iz odločanja o preoblikovanju v predlogu zakona izvzeti vsi organi družbe (skupščina, nadzorni svet, uprava), se po mnenju SZZ prekomerno in brez stvarno utemeljenega razloga posega v pravice članic in članov Vzajemne ter omejuje možnost sodelovanja slednjih pri upravljanju družbe, kar jim sicer kot pravica pripada po Zakonu o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 93/15, 9/19, 102/20, 48/23 in 78/23 – ZZVZZ-T; v nadaljevanju: ZZavar-1). SZZ ocenjuje, da enega ključnih problemov predloga zakona predstavlja dejstvo, da predlagane zakonske rešitve temeljijo na dejstvu, da je bilo z ZZVZZ-T ukinjeno dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki pa predstavlja zgolj enega od produktov v celotnem sklopu možnih produktov, ki jih lahko ponujajo zavarovalnice, saj je v ZZavar-1 opredeljenih kar 24 različnih možnih zavarovalnih vrst. Posledično ukinitvev zgolj enega možnega zavarovalnega produkta po oceni SZZ ne more predstavljati utemeljenega razloga za prisilno statusno preoblikovanje družbe Vzajemna. Pri tem sta po slovenski zakonodaji možni le dve obliki, v kateri lahko deluje zavarovalna družba – po ZZavar-1 kot družba za vzajemno zavarovanje ali pa delniška družba.

SZZ se boji, da razlogi za preoblikovanje Vzajemne, ki jih navaja predlagatelj, kažejo bolj na nepoznavanje zavarovalništva kot pa morebitne dobre namene predlagatelja.

V zvezi s predlogom zakona se po oceni SZZ odpirajo še številna druga pravna, tehnična in sistemska vprašanja. Splošna ocena SZZ je, da je predloga zakona nepotreben in predlagajo, da se ga umakne iz zakonodajne procedure, da ga zakonodajalec ne sprejme ali da si predlagatelj vzame več časa za pripravo ustrežnejših rešitev.

SZZ opozarja tudi na to, da novela ZZVZZ-T, s katero se ukinja dopolnilno zdravstveno zavarovanje, za imetnike zavarovalnih polic v Vzajemni, torej njene člane, določa prehodno enoletno obdobje znotraj katerega lahko člani, kljub temu, da zavarovalna podlaga iz naslova dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ne obstaja več, zadržijo svoje članske pravice. Zato je nepotrebno hitenje s slabimi rešitvami po oceni SZZ slabo tako za zavarovance Vzajemne kot tudi za samo Vzajemno, ki je že zdaj, zaradi ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, že v procesu pomembnih strateških sprememb, ki zahtevajo preoblikovanje njenega poslovanja oz. poslovnega modela, pri čemer je soočena s številnimi operativnimi in fizičnimi izzivi. Preoblikovanje Vzajemne v tako občutljivem obdobju po oceni SZZ ne bi bilo primerno. SZZ izraža tudi začudenje, da predlagatelj, kolikor je znano, Vzajemne, katere preoblikovanje je predmet predloga zakona, sploh ni povabil k oblikovanju zakonskih rešitev.

Komisiji ugotavljata, da se predlagatelj o predloženih rešitvah ni posvetoval niti z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, zato slednji k predlogu zakona na skupni seji komisij ni podal nobenega stališča glede predloženih zakonskih rešitev.

Komisiji sta bili seznanjeni tudi s stališčem Agencije za zavarovalni nadzor (AZN), ki izpostavlja, da je smiselno, da se Vzajemno ohrani kot delujočo družbo na trgu, a bo slednja za obstoj na trgu potrebovala ustrezeni kapital. Kapitalsko mora namreč ustrezati vsem zahtevam iz ZZavar-1 in če bo v procesu preoblikovanja izplačanega preveč kapitala, bo AZN primorana ukrepati. AZN opozarja tudi na nujnost zaščite članov in članic Vzajemne v povezavi s predvidenimi spremembami statusov, deležev in razmerij članov praktično čez noč.

Predstavnica Interesne skupine delojemalcev je ob predstavitvi stališča interesne skupine izpostavila mnenje Sindikata finančnih organizacij Slovenije, ki že dlje časa opozarja na otežen in ogrožen delovno-pravni položaj zaposlenih v Vzajemni, saj že prihaja do odpuščanj delavcev kot posledice dejstva, da naj bi Vzajemna zaradi ukinitve dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja po znanih podatkih izgubila cca 90 % svojega osnovnega prometa, preostalim cca 300 delavcem pa pretijo še dodatna odpuščanja.

Predstavnica Interesne skupine delojemalcev je v zvezi s problematiko odpuščanj opozorila tudi na poslabšanje ekonomsko-socialnih razmer zaposlenih v Vzajemni in na to, da se z ukinitvijo dopolnilnega zavarovanja ni obenem uredilo tudi delovno-pravnega položaja zaposlenih. Zastavlja se ji torej vprašanje, kaj bo sprememba

statusne oblike pomenila za zaposlitveni status delavcev Vzajemne. Interesna skupina delojemalcev zato poziva k nujni dopolnitvi predloga zakona na način, da se zaščiti delovna mesta v Vzajemni.

* * *

V razpravi članov komisij je bilo izpostavljeno veliko odstopanje pogledov predlagatelja od pogledov Vzajemne (uprave, Sindikata delavcev in Sveta delavcev) ter strokovne javnosti na predlagano preoblikovanje Vzajemne. Predstavniki Vzajemne in strokovna javnost so namreč v predstavitvi svojih stališč nanizali številne argumente proti prestrukturiranju, proti slednjemu pa se je izreklo tudi cca 800.000 zavarovancev Vzajemne, sindikati pa se upravičeno bojijo za izgubo cca 360 delovnih mest, na kar je opozorila tudi Interesna skupina delojemalcev.

Komisiji kot pomembno informacijo izpostavljata tudi to, da so bili vsi prisotni na seji, razen predlagatelja, enotnega mnenja, da gre za škodljiv in ustavno sporen predlog zakona, ki močno posega v obstoječe pravice Vzajemne in njenih zavarovancev. Izpostavljeno je bilo tudi vprašanje morebitnega konflikta interesov pri glasovanju o predlogu zakona s strani tistih odločevalcev, ki so hkrati člani Vzajemne.

Komisiji na podlagi predstavljenih stališč vabljenih in razprave državnih svetnic in svetnikov ugotovljata, da so stališča do predloga zakona poenotile celo tiste interesne skupine v Državnem svetu, ki se ponavadi znajdejo na različnih bregovih (npr. delodajalci in delojemalci), in da je bilo iz razprave na skupni seji komisij moč razbrati, da je stališče predlagatelja oz. pristojnega Ministrstva za finance tokrat osamljeno.

Glede na nekatere pretekle odločitve, sprejete v okviru Državnega sveta, ki so se nanašale na zadeve iz pristojnosti Ministrstva za finance (npr. kar trije sprejeti veti na zakone in soglasna zavrnitev ključnih predlogov proračunskih dokumentov s strani treh komisij državnega sveta (pristojne Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, zainteresirane Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, zainteresirane Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesne skupine lokalnih interesov)), se komisij sprašujeta, v čigavem interesu deluje Ministrstvo za finance in čemu tudi tokrat še vedno vztraja pri sprejemu zakonodajnih rešitev, navkljub vsem predstavljenim pomislekom, na katere se Ministrstvo za finance ni odzvalo s protiargumenti.

Komisiji posledično pozivata odločevalce (predlagatelja in Državni zbor) k ponovnemu temeljitemu premisleku o smotrnosti in utemeljenosti predloga zakona, ki mu nasprotuje tako velik del slovenske družbe in interesnih skupin in za katerega tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora opozarja, da je v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije.

* * *

Za poročevalca v imenu obeh komisij je bil določen državni svetnik Danijel Kastelic.

Predsednik
Komisije za socialno varstvo,
delo, zdravstvo in invalide
Danijel Kastelic, l.r.

Predsednik
Komisije za gospodarstvo,
obrt, turizem in finance
Mitja Gorenšček, l.r.