



Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace k návrhu
věcného záměru zákona o zdravotních pojišťovnách

I. Úvod

Předmětem návrhu věcného záměru nového zákona o zdravotních pojišťovnách (dále jen "**VZ**") je zejména konsolidace právní úpravy zdravotních pojišťoven (dále jen "**ZP**"), úprava některých vztahů uvnitř ZP, zřízení kanceláře ZP (dále jen "**Kancelář**") pro provádění některých společných činností, které dosud prováděla Všeobecná zdravotní pojišťovna (dále jen "**VZP**") a upřesnění pravomocí ministerstva zdravotnictví (dále jen "**MZ**") v rámci provádění dohledu nad činností ZP. Návrh též reaguje na nově zavedené jednotné inkasní místo (dále jen "**JIM**").

Předmětem návrhu VZ není změna základních principů současné organizace a hospodaření ZP a ani vytvoření nového regulačního rámce pro činnost ZP. ZP tak dle VZ mají zůstat veřejnoprávními korporacemi založenými na principu neziskovosti, avšak působícími ve vzájemné konkurenci v rámci státem definovaného systému poskytování zdravotní péče.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (dále jen "**Zpráva RIA**"), která je součástí VZ, obsahuje poměrně kvalitně zpracovaný přehled obecných nedostatků stávající právní úpravy postavení ZP (str. 2-7).¹

Kromě uvedeného ovšem RIA neobsahuje prakticky žádnou analýzu současné situace ani vyhodnocení dopadů navrhovaného VZ, resp. jím předjímané nové legislativy. Chybí zde jak výčet existujících ZP (VZP a sedm dalších), tak jakákoliv bližší faktografie jejich fungování (počty pojištěnců, hospodářské výsledky, nákladovost, obsazení orgánů, pokrytí sítí, regionální rozložení, rozdělení činnosti, konkurenční boj, existence dceřiných společností, srovnání různých ZP, atd.).² Přitom ZP mají ročně k dispozici více

¹ Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, v platném znění, a zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v platném znění.

² Srov. body 1.2 (povinnost vyhodnotit empirická data), 1.4(a) (povinnost identifikovat dotčené subjekty) přílohy B Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválených usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 920 (dále jen "**Obecné zásady**").

než 210 mld. Kč, tj. více než 5% HDP, a zajišťují služby pro prakticky každého obyvatele tohoto státu.

Zpráva RIA (str. 7) obsahuje přehled cílů, které by měla navrhovaná právní úprava dosahovat, avšak bez provázání s konkrétním obsahem navrhované regulace (např. *"jasné definování subjektu, který by měl motivaci dohlédnout na zajištění efektivního fungování ... ZP..."*, v textu VZ však již není tento subjekt definován). Navíc tyto cíle jsou často spíše konkrétními návrhy řešení, které by zasloužily vlastní zdůvodnění (např. neziskovost ZP, sjednocení právní úpravy VZP a ostatních ZP, nový systém voleb do dozorčích rad ZP).³ Na mnoha místech, a to zejména v rámci vyhodnocení připomínek, je pak odkaz na bližší úpravu v paragrafovém znění návrhu zákona, což je z pohledu hodnocení dopadů nepřijatelné.⁴ Stejně tak není možné akceptovat zdůvodnění navrhované právní úpravy tím, že současná situace dokazuje její vhodnost (bez dalšího).⁵

Zpráva RIA posuzuje pouze nulovou variantu a variantu zpracování nového zákona, v rámci věcného řešení ovšem žádné varianty neprezentuje.⁶ RIA postrádá bližší analýzu dopadů navrhované právní úpravy a vyhodnocení případných variant věcného řešení. Celkem na 13 řádcích odůvodňuje vhodnost navrhované varianty, tj. nového zákona (str. 10).

Zprávu RIA by tak bylo dle našeho názoru vhodné dopracovat tak, aby vyhodnocovala dopady VZ alespoň v základních rovinách, kterých se dotýká, tj. (a) regulace ZP (tj. povolování jejich vzniku a regulace jejich činnosti), (b) správy a řízení ZP a (c) organizace státní správy související s činností ZP (Kancelář). Volba postavení ZP coby veřejnoprávní korporace se pak prolíná všemi těmito oblastmi, nicméně Zpráva RIA by měla, v případě zachování tohoto modelu, obsahovat též kvalitní zdůvodnění, proč je konkurence více veřejnoprávních ZP efektivnější, než existence pouze jedné veřejnoprávní ZP, a v tom případě též analýzu prostoru pro konkurenci mezi jednotlivými ZP.

V jednotlivých oblastech je dle našeho názoru Zprávu RIA nutné dopracovat:

- (a) v oblasti regulace ZP o vyhodnocení (i) konkurence na trhu ZP, (ii) vhodnosti/ nutnosti vstupu nových ZP na tento trh (případně zájmu ze strany podnikatelských/veřejnoprávních subjektů o takový vstup a vhodnosti otevřenosti systému),⁷ (iii) hospodaření ZP⁸ a případné nutnosti regulačních opatření v této oblasti a (iv) analýzu postavení regulátora a potenciálních regulačních selhání;
- (b) v oblasti správy a řízení ZP o (i) vyhodnocení navrhovaného hybridního modelu řízení ZP, kdy se pro vnitřní uspořádání analogicky použije

³ Srov. bod 3 Obecných zásad (konkrétní pravidla vyhodnocení variant).

⁴ Srov. např. připomínky č. 12 (proces volby orgánů VZP), 16 (náklady Kanceláře), 67 (transformace VZP), atd.

⁵ Srov. odpovědi na připomínky č. 27 (povinná neziskovost), 96 (zachování současného systému účetnictví).

⁶ Srov. bod 2(b) Obecných zásad (varianty se mají týkat věcného řešení, a ne formální otázky, zda půjde o nový zákon anebo o novelu).

⁷ Srov. např. neúspěšný pokud skupiny AGEL o zřízení zdravotní pojišťovny anebo projekt ZP Média. V rámci vypořádání připomínek je pouze konstatováno, že se nepředpokládá vznik nových ZP (připomínka č. 8).

⁸ Zde je vhodné poukázat na v nedávné době medializované případy, například ohledně spolupráce VZP se společností IZIP.

úprava akciových společností, avšak ZP bude veřejnoprávním neziskovým subjektem, a reálnosti fungování systému brzd a protivah akciových společností v tomto kontextu, (ii) vyhodnocení fungování současného volebního mechanismu a odhad fungování jeho upravené podoby (zejména, zda budou pojištěnci jevit zájem o volby) a (iii) zvážení mechanismů zajišťování efektivnosti hospodaření ZP, které jsou obvyklé u veřejnoprávních subjektů (např. zvýšená transparentnost, veřejné zakázky/ veřejná výběrová řízení,⁹ umožnění veřejné participace na konkrétních opatřeních);

- (c) v oblasti státní správy související s činností ZP o vyhodnocení (i) nákladů nově zřizované Kanceláře a způsobu financování její činnosti a (ii) činnosti dosavadního Zajišťovacího fondu ZP.

Konečně, Zpráva RIA by měla též obsahovat vyhodnocení provedených konzultací, přičemž tabulka vypořádání jednotlivých připomínek z připomínkového řízení tento účel neplní, když z ní není zřejmé, jak došlo k vyjasnění rozporů, resp. z jakých důvodů nebyly některé připomínky akceptovány.

III. Závěr

Předloženou Zprávu RIA tak není možné akceptovat a doporučujeme její přepracování a na základě detailnějšího rozboru navrhovaných legislativních opatření případně upravit i VZ.

Vypracoval:

Mgr. Juraj Alexander, LL.M.
zpravodaj

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise

⁹ Dnes upravená v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, v platném znění i po novele účinné od 31.3.2012.