

2019 m. balandžio 15 d.

**Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministerijai**

Vilniaus g. 33, 01506 Vilnius  
El. paštas: ministerija@sam.lt

**Valstybinei ligonių kasai prie Sveikatos apsaugos ministerijos**

Europos aikštė 1, 03505 Vilnius  
El. paštas: vlk@vlk.lt

**DĖL SVEIKATOS APSAUGOS MINISTRO ĮSAKYMO PROJEKTO, KURIUO SIEKIAMA PAKEISTI DIENOS CHIRURGIJOS SĄVOKĄ**

Asociacija „Investors' Forum“ (toliau – **Investuotojų Forumas**) jungia stambiausius ir aktyviausius investuotojus į Lietuvos ekonomiką, įskaitant sveikatos priežiūros sektoriuje veikiančias užsienio ir Lietuvos įmones. Šiuo raštu teikiame savo pastabas ir pasiūlymus dėl 2019 m. kovo 28 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – **SAM**) ir Valstybinės ligonių kasos (toliau – **VLK**) registruoto SAM ministro įsakymo projekto Nr. 19-3814 (toliau – **Projektas**) dėl SAM ministro 2009 m. rugpjūčio 21 d. įsakymo Nr. V-668 „Dėl dienos chirurgijos paslaugų teikimo reikalavimų ir dienos chirurgijos paslaugų sąrašo patvirtinimo“ pakeitimo (toliau – **Dienos chirurgijos įsakymas**).

Investuotojų Forumas visada noriai dalyvauja diskusijose ir bendradarbiauja su teisėkūros subjektais, skirtingomis valdžios institucijomis bei palaiko, teikia pozicijas ir pasiūlymus dėl įvairių reguliavimo iniciatyvų, kurios turi įtakos asociacijos nariams ir Lietuvos visuomenei. Todėl, susipažinę su Projektu, šiuo raštu norėtume:

- 1) pateikti savo pastabas / komentarus Projekto tekstui bei idėjai ir pažymėti, kad su juo nesutinkame;
- 2) paprašyti SAM ir VLK surengti susitikimą su socialiniais partneriais siekiant konstruktyvios diskusijos aptariant Projektą, jo tikslus ir pasekmes.

Mūsų susirūpinimą kelia faktas, jog Projektu inicijuojamas drastiškas dienos chirurgijos sąvokos pakeitimas ne tik **darys ženkliai įtaką šiuo metu galiojančiam vientisam teisiniam reglamentavimui (ir net jam prieštarus), bet kartu galimai pažeis teisėtų lūkesčių apsaugos principą, kuris kaip vienas iš teisinės valstybės principo elementų yra tiesiogiai užtikrinamas Konstitucijos. Papildomai, norime pažymėti, kad daugeliui asmens sveikatos priežiūros įstaigų (toliau – ASPĮ) Projekto priėmimas sudarytų neįprastai didelę našlą ir apribotų kasdienę veiklą.**

## **1. DABARTINIS IR SIŪLOMAS REGULIAVIMAS**

Pagal šią dieną galiojantį teisinį reguliavimą, dienos chirurgijos paslaugos trukmė negali viršyti vieno lovadienio. Projektu siūloma pakeisti Dienos chirurgijos įsakymo 2.1. punktą, nurodant, kad:

*„2.1. Dienos chirurgijos paslauga – planinė asmens sveikatos priežiūros paslauga, kai gydomoji ir (ar) diagnostinė intervencinė procedūra atliekama pacientui, **kuris atvyksta į įstaigą ir išvyksta iš įstaigos tą pačią dieną.** Dienos chirurgijos paslaugų sąrašą (nurodytą priede) nustato Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministras.“*

Tenka apgailėstauti, kad su Projektu rengėjai nepateikė jokių lydimųjų dokumentų, o ypač – aiškinamojo rašto. Dėl šios priežasties iniciatorių tikslai ir Projektą lėmusios priežastys mums yra visiškai neaiškios.

Pažymime, kad iki šių metų pradžios galiojo nuostatos, nustatančios dar kitokį dienos chirurgijos apibrėžimą. Buvo numatyta, kad paciento priežiūra po dienos chirurgijos operacijos gali trukti iki 24 val., bet ne ilgiau kaip iki 48 val.

Suvokiame SAM ir VLK siekį kaip įmanoma labiau trumpinti dienos chirurgijos paslaugos teikimo terminą, tačiau norime atkreipti Jūsų dėmesį į svarbiausią ir esminį dienos chirurgijos aspektą – paciento saugumą ir jam suteiktos paslaugos kokybę. Nėra abejonių, kad praktikoje operacijos pagal jų sunkumą ir atlikimo greitį gali būti grupuojamos į toliau išdėstytas kategorijas:

- 1) **Nesudėtingos ir trumpos procedūros**, kurių metu netaikoma bendroji nejautra, o pacientas į namus gali būti išleidžiamas beveik išsyk po operacijos. Šiuo metu šią kategoriją apima ambulatorinės chirurgijos asmens sveikatos priežiūros paslaugos, kurių sąrašas ir specialios bazinės kainos yra patvirtintos 2013 m. liepos 25 d. SAM ministro įsakymu Nr. V-754 „Dėl Ambulatorinės chirurgijos paslaugų teikimo reikalavimų aprašo patvirtinimo“.
- 2) **Sudėtingesnės operacijos, po kurių pacientą stebi medicinos personalas** chirurgijos skyriuje arba padalinyje. Jeigu paciento būklė stabili ir pooperacinis laikotarpis sklandus, pacientas išrašomas į namus. Jei ne – pacientas namo neišleidžiamas ir jam teikiama priežiūra per naktį. Šių operacijų

metu gali būti taikoma ir bendroji nejautra, kai asmuo netenka sąmonės ir jutimų. Dėl šios priežasties ir atliktos intervencijos masto, pacientai gali būti hospitalizuoti tam tikrą ribotą laiko tarpą. Šiuo metu tokios paslaugos priskiriamos dienos chirurgijai, o jų sąrašas pateikiamas Dienos chirurgijos įsakyme.

### 3) **Sudėtingos aktyviojo gydymo stacionarinės paslaugos, teikiamos stacionare.**

Vadinasi, pati chirurgijos paslaugų prigimtis lemia, kad dėl taikomos nejautos lygio ar operacijų sudėtingumo galimos situacijos, kai būtina taikyti vidurinį variantą – paciento išvykimo namo neišrašyti ir suteikti priežiūrą pirmosios nakties metu.

## 2. **PROJEKTO NEIGIAMOS PASEKMĖS**

Priėmus siūlomą Projektą, dienos chirurgijos pacientai privalės būti išleisti tą pačią jų atvykimo dieną. Atkreipiame Jūsų dėmesį, kad tokia nuostata sąlygotų **apribotą dienos chirurgijos paslaugų teikimo laiką – iš esmės visos dienos chirurgijos paslaugos turėtų būti teikiamos ryte**. Tik tokiu atveju ASPĮ galėtų valdyti riziką, kad spės suteikti pacientui tinkamą pooperacinę priežiūrą iki atitinkamos dienos pabaigos. Tokiu atveju:

*Pirma*, dienos chirurgija savo prasme iš esmės būtų sutapatinta su ambulatorine chirurgija, nepaisant skirtumo tarp šių dviejų chirurgijos sričių sudėtingumo ir grėsmės paciento gyvybei. Savaimė suprantama, kad **reguliavimas, tinkantis ambulatorinės chirurgijos operacijoms negali būti automatiškai taikomas daugialypei ir įvairiapusei dienos chirurgijai**.

*Antra*, aptartos „ryto“ chirurgijos paslaugos apribos ASPĮ įprastinę praktiką, operuojančių ar procedūrą atliekančių gydytojų darbo grafikus bei pačių pacientų pasirinkimą koku metu gauti paslaugą jam būtų patogusia. Tai reiškia, kad **Projektas ASPĮ sukeltų itin didelę administracinę naštą ir veiklos nuostolius**.

**Kartu tai lems, kad pacientai paslaugos turės laukti ilgiau, operuojantys gydytojai bus užimti tik pirmą dienos dalį, o ASPĮ bus suvaržyta efektyviai išnaudoti turimą infrastruktūrą ir personalą.**

*Trečia*, nebus užtikrinta pilnavertė pacientų priežiūra. Tais atvejais, kai pacientas nesutiks / negalės dienos chirurgijos operacijai atvykti rytą, ASPĮ ilgiausiai jį galės laikyti iki vidurnakčio. Nepaisant to, paciento išrašymas į namus tokiu vėlyvu metu ne tik gali pakenkti jo sveikatai, bet ir sukelti riziką saugumui.

Tais atvejais, kai dienos chirurgijos paslaugų teikimas užtrunka ilgiau nei nustatyta Dienos chirurgijos įsakyme, paslauga žymima kaip stacionarinė. **ASPĮ neturint sutarties su TLK dėl stacionariųjų paslaugų teikimo (tokias sutartis turi tik labai maža dalis ASPĮ), ji iš esmės bus priversta pacientą išrašyti iki 24 val.**

*Ketvirta*, iš aukščiau aptartos modelinės situacijos akivaizdu, kad pacientas bus linkęs gauti dienos chirurgijos paslaugas ten, kur bus užtikrintas, kad esant poreikiui galės pasilikti naktį ir gauti reikalingą priežiūrą. Vadinas, sumažės stacionarinėms paslaugoms teikti licencijų neturinčių ir su TLK sutarčių nesudariusių įstaigų konkurencingumas. **Keletą metų teikusios ir infrastruktūrą paciento priežiūrai naktį turinčios įstaigos būtų iš esmės diskriminuojamos.**

Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, akivaizdu, kad Projektas sukeltų ganėtinai daug neigiamų pasekmių visiems sveikatos priežiūros paslaugų dalyviams. Nėra abejonių, kad pacientams dienos chirurgijos paslauga yra patraukli dėl jos operatyvumo. Todėl, visuomet kai tik galima, ASPJ pacientus išrašo į namus kaip galima greičiau. Vis dėlto, svarbu suprasti, kad praktikoje dienos chirurgijos paslauga gali pareikalauti nakties stebėjimo / priežiūros. Tikime, kad nei SAM, nei VLK nesiekia Projektu sukelti rizikos pacientų sveikatai, tačiau faktiškai tokia Projekto pasekmė labai reali.

Investuotojų forumo veikla taip pat susijusi su užsienio investicijomis ir tarptautine praktika. Atitinkamai, norėtume pateikti keletą kitų valstybių pavyzdžių iš dienos chirurgijos reglamentavimo perspektyvos.

Pavyzdžiui, Ispanijoje<sup>1</sup> yra išskiriama „pratęstos priežiūros“ paslauga (angl. *Extended recovery*). Tokia pratęsta priežiūra taikoma ne ilgiau kaip 23 val. po atliktos operacijos. Tokiais atvejais net ASPJ lovos yra vadinamos „dienos lova“ arba „23 val. lova“. Panašus principas galioja ir Jungtinėje Karalystėje, kurioje taip pat apibrėžiamas 23 val. paciento priežiūra po dienos chirurgijos operacijos.

Prancūzijos aukščiausia sveikatos priežiūros institucija yra atlikusi analizę<sup>2</sup> dėl dienos chirurgijos paslaugų. Joje pateikiama informacija, jog paciento pasilikimas per naktį turėtų būti vertinamas rizikos ir naudos balansu. Analizėje šalia dienos chirurgijos taip pat išskiriamos tokios chirurgijos rūšys, kaip „pratęstos priežiūros“ (angl. *Extended recovery*), kitaip vadinama „vienos nakties“ ar „23 val.“ bei „trumpa hospitalizacija“ (angl. *Short stay*), kai po operacijos pacientas lieka nuo 24 iki 72 val.

Iš pateiktų pavyzdžių galima suprasti, kad užsienio praktika pripažįsta, jog ne visuomet po dienos chirurgijos operacijos pacientas turi būti išsyk išrašomas namo. Pratęstos priežiūros paslauga yra ne tik naudinga pacientams, bet kartu sutrumpinta gijimo procesą ir mažina pooperacinio laikotarpio riziką. Tokią paslaugą teikti būtų visiškai kvalifikuotos iš esmės visos ASPJ, kuriuos šiuo metu teikia dienos chirurgijos paslaugas.

### **3. INICIJUOTU PAKEITIMU PAŽEIDŽIAMAS TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPAS**

1 Day Surgery Unit Guide, Standards and Recommendations. Ministry of Health and Consumer Affairs, 2008, Madrid. Nuoroda: [https://www.msccbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/guiaCMA\\_eng.pdf](https://www.msccbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/guiaCMA_eng.pdf)

2 Day surgery: an overview. Haute Autorité de Santé, 2012. Nuoroda: [https://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2013-11/day\\_surgery\\_-\\_an\\_overview.pdf](https://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2013-11/day_surgery_-_an_overview.pdf)

2018 m. pabaigoje dienos chirurgijos sąvoka jau buvo iš esmės keista. Iki to laiko, paciento priežiūra po dienos chirurgijos paslaugos galėjo trukti iki 24 valandų ir būti pratęsta iki 48. Pastebime, kad dažnas esminės sąvokos keitimas kelia nepastovumo pojūtį tiek dienos chirurgijos paslaugas teikiančioms ASPJ, tiek pacientams.

Dienos chirurgijos įsakymas numato itin ilgą dienos chirurgijos paslaugų sąrašą, kurios skirstomos į šešias grupes. Paslaugas, patenkančias į I-IV grupes, gali teikti ASPJ, turinčios licenciją dėl bendrosios asmens sveikatos priežiūros - dienos chirurgijos paslaugos teikimo ir atitinkančios kitus reikalavimus. Atitinkamai, ASPJ sudaro sutartis su teritorinėmis ligonių kasomis (toliau -**TLK**) dėl dienos chirurgijos paslaugų, apmokamų iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo (toliau – **PSDF**).

Faktas, kad priėmus Projektu siūlomą pakeitimą bus itin stipriai apibotas dienos chirurgijos paslaugų teikimas. Kartu, tai staiga lems, kad ASPJ, teikiančios dienos chirurgijos paslaugas, nebegalės pacientams teikti priežiūros naktį. Vadinasi, ASPJ turima infrastruktūra ir specialiai pritaikytos patalpos bus iš esmės nebenaudojamos, nors investicijas ASPJ atliko teisėtais veiksmais, siekdama teisėtų tikslų, t. y. teikti iš PSDF biudžeto lėšų apmokamas dienos chirurgijos paslaugas.

**Investuotojų Forumas mano, kad tokioje situacijoje būtų pažeidžiamas teisėtų lūkesčių principas, kuris kaip vienas iš teisinės valstybės principo elementų yra tiesiogiai užtikrinamas Konstitucijos.**

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Teisinio saugumo principas - vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų, reiškiantis valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius. Neužtikrinus teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise<sup>3</sup>.

Asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius įstatymus ar kitus teisės aktus, neprieštaraujančius Konstitucijai, įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos. Pripažįstama, kad teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos, o teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių. Neužtikrinus asmens teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise.

Priėmus projektą, ASPJ, turėjusios lūkestį sėkmingai teikti dienos chirurgijos paslaugas, patirs ženklių nuostolių. **Didelės ir strategiškai svarbios investicijos stacionaro skyriaus įrengimui dar nėra**

<sup>3</sup> Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2008 m. gruodžio 24 d. ir kt. nutarimai.

**atsipirkusios ir akivaizdu, priėmus Projektą, ateityje nebeatspirks. Vadinasi, ASPJ bus ne tik suvaržytos savo veikoje, bet patirs ir didelę žalą.**

Investuotojų forumas, mano ir siūlo, kad siekiant dienos chirurgijos paslaugų operatyvumo, nesukeliant nepagrįstai didelės naštos ir nuostolių ASPJ, turėtų būti įvertinamos visos kitos galimos priemonės siekiamiems tikslams pasiekti. **Iš savo praktikos galime užtikrinti, kad tokie staigūs ir verslui itin nenaudingi teisės aktų pakeitimai kenkia Lietuvos įvaizdžio patrauklumui užsienio investuotojų akyse.**

#### **4. PAKEITIMAS SĄLYGOTŲ CHAOTIŠKĄ IR DVIPRASMIŠKĄ DIENOS CHIRURGIJOS REGLAMENTAVIMĄ**

Nepaisant to, kad Projektas, kaip minėta, tikėtinai pažeidžia konstitucinius principus, jis taip pat visiškai nedera esamoje teisinėje basėje. Priimtas Projektu siūlomas pakeitimas lemtų dienos chirurgijos reglamentavimo nenuoseklumą.

2014 m. balandžio 23 d. Vyriausybės priimtu nutarimu Nr. 370 buvo patvirtintas apmokamų iš PSDF biudžeto asmens sveikatos priežiūros paslaugų kriterijų sąrašas. Jame aiškiai nurodoma, kad apmokant už dienos chirurgijos paslaugas PSDF biudžeto lėšomis yra svarbus tolesnis kriterijus: „*ne mažiau kaip 80 procentų chirurginių operacijų atliekama pirmą paciento hospitalizacijos dieną*“.

Vadinasi, likusi dienos chirurginių operacijų dalis (t. y. 20 procentų) gali būti atliekama antrąją paciento hospitalizacijos dieną. Tokia situacija gali susidaryti tuomet, kai pacientas, atvykęs vakarą, nakties metu yra stebimas ir parengiamas ryte vyksiančiai dienos chirurgijos paslaugai.

**Priėmus Projektu siūlomus pakeitimus, susidarytų situacija, kai Dienos chirurgijos sąvoka paneigtų teisę gauti PSDF apmokėjimą. Atsižvelgiant į teisės normų hierarchiją, tokia situacija yra negalima – SAM ministro įsakymas negali paneigti ar prieštarauti aukštesnės galios Vyriausybės nutarimui.**

Konstitucinio teismo praktikoje ne kartą<sup>4</sup> aiškinta, kad konstitucinis teisinės valstybės principas, be kita ko, suponuoja įvairius reikalavimus teisėkūros subjektui, *inter alia* tai, kad įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formulotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna.

Projektas šiuo atveju neatitinka minėtų, oficialioje konstitucinėje doktrinoje nurodytų reikalavimų teisėkūros subjektams. Siūloma nuostata akivaizdžiai nėra aiški ir sukeltų dviprasmybes teisiniame reglamentavime. Pavyzdžiui, pateikiame dar vieną Projektui prieštaraujančią nuostatą. Dienos chirurgijos įsakyme numatyta, kad „*jei pacientas hospitalizuojamas dėl atsiradusių komplikacijų arba paciento gydymas po dienos chirurgijos paslaugos suteikimo tęsiamas ilgiau nei vieną lovadienį, paslauga žymima*

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. kovo 15 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai.

*kaip stacionarinė ir apmokama pagal galiojančią asmens sveikatos priežiūros paslaugų apmokėjimo tvarką. Tokiu atveju, už dienos chirurgijos sąlygomis suteiktas paslaugas nemokama.“*

Skaitant šį Dienos chirurgijos įsakymo punktą pažodžiui, atrodytų visiškai aišku, kad dienos chirurgijos paslaugas, siekiant kad jos būtų apmokamos iš PSDF lėšų, galima teikti vieną lovadienį. **Inicijuotu Projektą lovadienio terminą iš susijusios nuostatos siekiama panaikinti. Leidus taip atsitikti, Dienos chirurgijos įsakymas taps nenuoseklus, o jo tekstas painus ir nevientisas.**

\*\*\*\*\*

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Investuotojų Forumas nepritaria SAM ir VLK teikiamam Projektui. Pažymime, kad nėra aišku kokių teigiamų tikslų ir pasekmių juo siekiama, Projekto tekstas kelia abejones dėl jo teisėtumo, atitikties Konstitucijai, teisėtai ASPJ veikai ir kitiems esminiams teisėtoms valstybės principams.

Maloniai Jūsų prašome atsižvelgti į mūsų pateiktus komentarus ir juos įvertinti. Esame pasiruošę užtikrinti konstruktyvų, abipusį dialogą bei manome, kad turime būti įtraukti į tolimesnį šio Projekto svarstymo procesą. Tuo tikslu, prašome Jūsų surengti susitikimą / diskusiją su socialiniais partneriais, kuriame būtina dalyvausime.

Tikimės tolimesnio bendradarbiavimo kuriant ir tobulinant teisinį reguliavimą, naudingą tiek pacientams, tiek sveikatos priežiūros specialistams, tiek ASPJ ir valstybei.

Pagarbiai

Vykdomoji direktorė



Rūta Skyrienė