

Predmet: Primjedbe i sugestije na Nacrt zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju

U postupku javne rasprave o Nacrtu zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju (u daljem tekstu: Nacrt), uz konsultacije sa našim članstvom, Unije poslodavaca Crne Gore (u daljem tekstu: UPCG), 27.05.2015.godine uputila je Ministarstvu zdravlja na dati tekst kako slijedi:

OPŠTE NAPOMENE

1.Imajući u vidu kompleksnost predmetne materije pozdravljamo napor resornog ministarstva da se ista uredi na način koji bi obezbijedio funkcionalnu i finansijsku stabilnost zdravstvenog sistema i poboljšao sistem zdravstvenog osiguranja građana.

2. U samom tekstu Nacrta uočeni su neki nomotehnički nedostaci, od „nedorečenih“ normi, neusklađenosti sa drugim propisima, izvesna odstupanja od Pravno-tehničkih pravila za izradu propisa, kao i određena veoma upitna opredjeljenja predlagača, ali računajući da će takva pitanja analizirati i komentarisati drugi zainteresovani subjekti, te da ce tekst tokom rada biti doradivan, ovom prilikom ćemo svoja zapažanja usmjeriti samo na one norme koje imaju direktni uticaj na troškove poslodavaca, odnosno koje za njih predstavljaju finansijsko opterećenje.

3. I pored očigledne namjere predlagača da unaprijedi stanje u predmetnoj oblasti, pojedine odredbe Nacrta (čl.33-41) stvaraju utisak da se teret finansiranja zdravstvene zaštite dodatno prebacuje na teret poslodavca iako je to i do sada bilo znatno više nego u komparativnoj praksi. Naime, uporedna praksa pokazuje da u zemljama regiona i EU naknade zarada za vrijeme privremene spriječenosti za rad padaju na teret poslodavca za mnogo kraći vremenski period nego što je to slučaj u Crnoj Gori, a što egzistira već dugo u našem sistemu zdravstvenog osiguranja.

Naime, na teret poslodavaca naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad padaju na teret poslodavca u Ukrajini 5 radnih dana, Kiparu 3 radna dana, Albaniji 14 radnih dana, u Makedoniji, Srbiji i Bosni 30 kalendarskih dana i u Hrvatskoj 42 kalendarska dana.

4. Dodatno opterećenje poslodavaca vidimo i u novim odredbama kojima se isplata naknade zarade usled privremene spriječenosti za rad zbog održavanja trudnoće, od prvog dana odsutva sa rada prebacuje na poslodavca, a koja je po važećem zakonskom rješenju isplaćivana na teret Fonda. Praksa pokazuje, a vjerujemo da Fond i Ministarstvo raspolažu takvim podacima, da je prisutan nevjerovatno veliki broj „bolovanja“ usled održavanja trudnoće. Svakako se radi o zabrinjavajućim podacima, pa treba utvrditi uzrok takvoj pojavi - bilo da se radi o stvarno ugroženim trudnoćama i zdravlju, bilo da se radi o zloupotrebama prava ili ovlašćenja. Upozoravamo da će rješenje predloženo Nacrtom izazvati probleme u zapošljavanju žena u reproduktivnom periodu, a svakako će rukovoditi UPCG da prilikom izrade novog zakona o radu ne pristane na produženje ugovora o radu na određeno vrijeme trudnicama, na način kako je to urađeno za vrijeme trajanja porođiljskog odsustva.

5. Smatramo da učestalost odsustva sa rada zbog privremene spriječenosti za rad (bolovanja) do 60 dana, nije praćena od strane nadležnih institucija iz razloga što troškovi naknada zarada za taj period padaju na teret poslodavca, odnosno ne opterećuju sredstva Fonda. Međutim, postoje brojne indicije da se u okviru te kategorije bolovanja vrše najčešće zloupotrebe tog prava, kako od strane zaposlenih tako i od strane ljekara, tako da je novim zakonskim tekstom (kao i

podzakonskim aktima koja će se donijeti po osnovu njega) potrebno urediti dodatne mehanizme kontrole osnovanosti „bolovanja“. Ovo je sistemsko pitanje koje treba urediti i usaglasiti kroz više zakonskih i podzakonskih akata, počev od ovog Nacrta pa do propisa iz oblasti radnih odnosa, kako bi se sistemski stvorio pravni osnov za preduzimanje mjera prema onima koji vrše zloupotrebu ovlašćenja i prava.

6. Uređivanjem prethodno opisanog problema uštedjela bi se značajna sredstva samog Fonda za zdravstveno osiguranje koja bi mogla biti iskorišćena za kvalitetniju zdravstvenu zaštitu onih kojima je zaista potrebna (kroz nabavku kvalitetnije opreme i lijekova, zapošljavanje i usavršavanje potrebnih kadrova i td.), smanjili troškovi poslodavcima koji su suočeni sa problemom zloupotrebe bolovanja i dodatnim troškovima po osnovu angažovanja drugog radnika za obavljanje poslova, ali i zaštitili drugi zaposleni koji trpe preraspodjelu poslova zbog neosnovanog odsustva onih koji vrše zloupotrebu.

7. Osnov za obračun naknade zarade treba preciznije definisati, u smislu određivanja osnovne zarade (bez eventualnih smanjenja ili uvećanja u referentnom periodu) kao osnovice za obračun naknade.

8. Pozdravljamo opredjeljenje da se Zakonom definiše rok u kome je Fond dužan da izvrši refundaciju naknada zarada za vrijeme privremene spriječenosti za rad, ali rok od 90 dana smatramo neprimjereno dugim, budući da na teret poslodavca pada i naknada zarade za prvih 60 dana „bolovanja“. Naime, iz ovakvih odredbi proističe da je poslodavac dužan da vrši isplatu naknade zarada praktično 6 mjeseci, pa tek tada da očekuje refundaciju, što za mnoge poslodavce iz reda mikro, malih i srednjih preduzeća i u ovom trenutku predstavlja veliki problem. Naročito iz razloga što u tom periodu mora isplaćivati zaradu novom radniku kojeg je uposlio kao „zamjenu“ odsutnog radnika.

9. Posebno je problematično što se čl. 37 ovog Nacrta (a i važećim odredbama), visina sredstava koja se po osnovu isplaćenih naknada refundira poslodavcu ograničava u namjeri smanjenja troškova Fonda, a sa druge strane obavezuju poslodavci da istu vrše u skladu sa kolektivnim ugovorom koji ga obavezuje. Mislimo da navedeno pitanje nije iz domena ovog zakona i da odredbu člana 37 stav 2 treba brisati.

10. Pitanje dužeg odsustva sa rada usled bolesti ni ovim Nacrtom nije adekvatno uređeno. Naime, u situacijama kada se evidentno radi o bolestima koje su neizlečive mora se decidnije utvrditi obaveza utvrđivanja preostale radne sposobnosti. Takva stanja mogu trajati godinama, a poslodavac je sve vrijeme dužan da isplaćuje naknadu zarade, upošljavati drugog radnika kao zamjenu i iščekivati refundaciju sredstava. Ovo pitanje je takođe jedno od onih koja se moraju sistemski rješavati kroz više propisa i imati u vidu troškove i probleme koje poslodavci imaju u navedenim situacijama.

11. Pretpostavljamo da je u odredbi kojom je definisan Upravni odbor Fonda (član 70) došlo do nenamjerne greške i da je izostavljen stav koji se odnosi na regulisanje statusa i predlaganje člana UO u situaciji kada ima više reprezentativnih sindikata, na način kako je to uređeno za poslodavačke organizacije.

POJEDINAČNE

1. U član 34 stav 2 preformulisati, na način da glasi:

„Osnov za obračun naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad je osnovna zarada (zarada za prosječno radno vrijeme i prosječni radni učinak), koju je zaposleni ostvario za posljednjih 12 mjeseci koji prethode mjesecu u kome je nastupila privremena spriječenost za rad.“

2. Član 35- riječi „60 dana“ zamijeniti riječima „30 dana“, a riječi „90 dana“ zamijeniti riječima „60“ dana.

I rokove koje predlažemo smatramo predugim, međutim, razumijevajući nepovoljnu finansijsku situaciju u kojoj je Fond (kao i poslodavci), predložene izmjene bi predstavljale optimalno rješenje u ovom trenutku po obje strane.

U skladu sa opštim primjedbama pod brojem 4, poslije stava 2 dodati novi stav koji glasi:
“Naknada zarade po osnovu privremene spriječenosti za rad za vrijeme održavanja trudnoće obezbjeđuje se od prvog dana privremene spriječenosti za rad iz sredstava Fonda namijenjenih za obavezno zdravstveno osiguranje.”

Dodatno, primećujemo da ste uredili ograničenje za visinu naknade, poput važećeg rješenja, ali ovog puta samo sa aspekta refundacije. Shvatajući ograničen domen Budžeta Crne Gore, ali svakako polazeći i od ograničenog prihoda velikog broja privrednih subjekata, koji se, čini nam se, često zanemaruje, prilikom kreiranja mnogih zakonskih projekata, predlažemo da se “vrati” važeće rešenje. Ukoliko se insistira na ovakvoj formulaciji, naš predlog je da ograničenje doseže dvije prosječne zarade u Crnoj Gori. I ovdje se ne smije izostaviti činjenica da se poslodavcima ne refundiraju sredstva uplaćena po osnovu doprinosi koji padaju na teret poslodavca.

3.Član 37- stav 2 brisati u skladu sa opštom napomenom pod brojem 9.

Stav 3 istog člana nije jasan i ostavlja dilemu u kojim slučajevima se isplaćuje naknada u visini 100% („osim za...“), pa je potrebno precizirati šta je pravilo a šta izuzetak u predmetom.

4. Član 44- u stavu 4 precizirati rokove u kojima je Ministarstvo dužno donijeti akta kojima se uređuje način ostvarivanja prava, vrste zdravstvenih usluga i kriterijume za stavljanje i brisanje pacijenata sa liste čekanja.

5. Član 48- U skladu sa opštim primjedbama pod brojem 5 i 6, smatramo da pitanja ostvarivanja prava na privremenu spriječenost za rad i rad komisija treba da budu detaljnije razrađena, a sve u cilju smanjenja mogućnosti zloupotrebe prava na privremenu spriječenost za rad.

U stavu 2 istog člana propisati rokove za donošenje akata kojima se utvrđuje način rada, sastav i ovlašćenja prvostepene i drugostepene ljekarske komisije. Ovdje treba imati u vidu i Memorandum koji su Fond i Ministarstvo zdravlja potpisali sa Fondom PIO, Ministarstvom rada, dva reprezentativna Sindikata i UPCG u svrhu kontrole ostvarivanja prava na privremenu spriječenost za rad.

Upućujemo Vas na dobra normativna rešenja koja je usvojila Hrvatska, te skrećemo Vašu pažnju na čl. 46 Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine br.80/13,137/13), te Pravilnik o kontroli privremene nesposobnosti za rad (Narodne novine 130/13).

6. Član 50- treba precizirati rokove za uređivanje pitanja vođenje evidencije o ostvarivanju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, naročito treba definisati podatke koji se vode u evidenciji.

U skladu sa opštim primjedbama pod brojem 5 i 6, prilikom propisivanja podataka koji se vode u evidenciji treba uvrstiti i podatke o bolovanjima do 60 dana, koja padaju na teret poslodavca.

7. Član 70

U skladu sa opštim primjedbama pod brojem 11, poslije stava 4 treba dodati novi stav koji glasi:

“Ako ima više reprezentativnih sindikalnih organizacija, člana Upravnog odbora iz stava 3 tačka 1 ovog člana predlažu sindikalne organizacije po principu rotacije.”

ZAKLJUČNE:

Komentari i sugestije koje smo iznijeli na okruglom stolu koje je organizovan u postupku javne rasprave, a koje ovim putem dostavljamo i u pisanoj formi, usmjereni su isključivo na poboljšanje kvaliteta zakonskog projekta i njegove primjenjivosti, povećanja nivoa njegove inkorporiranosti sa pravnim sistemom Crne Gore, te poboljšanja ukupnog privrednog ambijenta, a ni na koji način u kontekstu osporavanja ili umanjivanja napora predlagača ponuđenog teksta. Vjerujemo da će isti, nakon dodatne analize predlagača, biti uvaženi a predložene izmjene ugrađene u Nacrt zakona.