

АНАЛИЗА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Проект на УСАИД „Партнерство против корупција“



Оваа публикација е подготвена од тимот на Проектот на УСАИД за партнерство против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Анализата беше спроведена од Центарот за управување со промени. Мислењата изразени во оваа публикација им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на УСАИД или на Владата на САД.

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
1. ВОВЕД	6
2. МЕТОДОЛОГИЈА.....	8
3. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ.....	10
4. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИ ДОБИЕНИ ВРЗ ОСНОВА НА БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	14
5. АНАЛИЗА НА ПРАВНА РАМКА	16
5.1 ПОСТАПКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА ЗДРАВСТВЕНИ РАБОТНИЦИ И СОРАБОТНИЦИ.....	16
5.1.1 Закон за здравствената заштита.....	16
5.1.2. Закон за вработените во јавниот сектор	19
 НАОДИ И ПРЕПОРАКИ	21
5.2. ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО	23
 НАОДИ И ПРЕПОРАКИ	26
АНЕКС 1	28
АНЕКС 2 - АКЦИСКИ ПЛАН – ВРАБОТУВАЊА ВО СЕКТОР ЗДРАВСТВО	30

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Оваа анализа е изготвена во рамките на проектот „Партнерство против корупција“, финансиран од УСАИД и е дел од Цел 1, која е насочена кон зајакнување на капацитетите, интегритетот и одговорноста на јавниот сектор со цел заштита од корупција.

Законската регулатива која ги уредува постапките за вработување во институциите од јавниот сектор пропишува дека овие постапки се транспарентни, се засноваат на претходно утврдени критериуми и се спроведуваат согласно начелата на стручност, компетентност и соодветна и правична застапеност.

Вработувањата на здравствените работници и соработници се реализираат според одредбите од Законот за здравствената заштита, како посебен закон кој ги уредува постапките за вработување во областа здравство. Меѓутоа, начинот на кој се уредени овие постапки (непрецизни критериуми, нетранспарентност) и нивната реализација во пракса, не гарантира избор на најквалитетните кандидати. Проблематичен аспект се и привремените вработувања во сектор здравство, со оглед на тоа што тие се користат за заобиколување на редовните постапки за вработување, а лицата кои се ангажираат на овој начин, најчесто, не ги исполнуваат законски предвидените услови.

За потребите на истражувањето беше спроведена анализа на правната рамка која ги уредува постапките за вработување и привремените вработувања во секторот здравство, преглед на стратешките документи на надлежните институции во кои се укажува на неправилности кај постапките за вработување и можностите за корупција кај привремените вработувања, а од релевантните институции, врз основа на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа собрани податоци за поднесени пријави за дискриминација кај постапките за вработување во јавните здравствени установи, како и податоци за вработените на определено време и ангажманите со договор на дело во овие установи.

Наодите кои произлегоа од анализата укажуваат на потребата за подобрување на законската и подзаконската регулатива која ги уредува постапките за вработување и привремените вработувања во здравствениот сектор, а дадените препораки се во насока на допрецизирање на одредбите кои се однесуваат на:

- Прецизирање на критериумите за состав на комисиите за селекција кај постапките за вработување на здравствени работници и соработници;
- Дефинирање на критериуми за начинот на спроведување и вреднување на интервјуто;

- Пропишување на постапка за вработување на определено време;
- Дефинирање точно во кои случаи може да се користат услуги од надворешни лица врз основа на договори на дело и критериумите според кои ќе се реализира таквиот ангажман.

Исполнувањето на препораките ќе значи прецизно уредена постапка за вработување на здравствените работници/соработници, транспарентна и заснована на објективни критериуми, што ќе овозможи избор на најдобро рангираните кандидати. Препораките кои се однесуваат на привремените вработувања во секторот здравство се во насока на дефинирање на постапката за вработување на определено време (услови и критериуми), склучување на договори на дело под точно пропишани услови и според претходно дефинирани критериуми (работни задачи, времетраење, надоместок и сл). Сето ова ќе придонесе да се унапреди законската и подзаконската регулатива и ограничување на можностите за надворешни влијанија и коруптивно однесување кај постапките за вработување во ЈЗУ и истовремено ќе се оневозможи вработување на здравствен кадар преку заобиколување на редовната постапка за вработување. Крајната цел е намалување на ризиците за корупција и гарантирање на избор на стручни и компетентни кадри и поквалитетни здравствени услуги за граѓаните.

Врз основа на утврдените наоди и дадените препораки, во прилог на Анализата, во Анекс 2 е содржан и Акциски план со мерки и активности за надминување на констатираните неправилности и реализација на дадените препораки.

1. ВОВЕД

Постапките за вработување во институциите на јавниот сектор се уредени со различни закони според кои овие постапки се транспарентни се спроведуваат според претходно утврдени критериуми и согласно начелата на стручност, компетентност и соодветна и правична застапеност. Вработувањата на здравствените работници и соработници се спроведуваат според одредбите од Законот за здравствената заштита, како посебен закон кој ги пропишува постапките за вработување во областа здравство.

Но, во јавноста се' повеќе се поставува прашањето за транспарентноста на постапките за вработување и колку одлуките за избор се објективни и дали е избран најсоодветниот кандидат. Овие постапки се препознаени како област со највисок ризик од корупција. Транспарентноста и објективноста во постапките за вработување на здравствените работници и соработници е дискутабилна, бидејќи истите не се засноваат на начелото на заслуги.

Дополнителен проблем претставуваат *привремените вработувања* во јавните здравствени установи, бидејќи кај овие вработувања не се спроведува редовната постапка за вработување согласно Законот за здравствена заштита. Се користи можноста за вработување на определено време на лица кои не ги исполнуваат посебните законски услови за конкретно работно место. Покрај вработувањата на определено време, во јавните здравствени установи се ангажираат лица врз основа на договори за дело и авторски договори, со користење на услуги од авторски агенции. Договорите за вработување на определено време или ангажман со договор на дело се нетранспарентни и не постојат критериуми во однос на стручноста на лицата со кои се склучуваат и голем е ризикот за постоење на различни форми на корупција (непотизам, судир на интереси, политички влијанија). И Европската комисија во Извештајот за напредокот на Република Северна Македонија го нотира проблемот со привремените вработувања, односно нивната трансформација во работен однос на неопределено време со што се заобиколуваат законските процедури за пополнување на работните места во јавниот сектор. Привремените вработувањата и ангажманите со договор на дело не се евидентираат во регистарот на Министерството за информатичко општество и администрација, сегашно Министерство за јавна администрација, ниту пак за нив води евиденција Министерството за финансии кое ги издава финансиските согласности за реализација на овој тип вработувања.

Проблемот со корупцијата во вработувањата во областа на здравството го препознава и Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот

на интереси 2021 - 2025¹. Имено во Националната стратегија во хоризонталната област „вработувања во јавниот сектор“ се констатирани два главни проблеми во однос на вработувањата, вклучувајќи ја и дејноста здравство. Првиот проблем се однесува на неусогласеноста на голем број на закони кои го регулираат вработувањето со што се овозможува секаков вид на влијание: партиско влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам, додека вториот се однесува на фактот дека законската регулатива нема воспоставено јасен систем за евалуација на критериумите за селекција во процесот на вработување во јавниот сектор.

Националната стратегија за спречување на корупцијата констатира и дека законската регулатива од областа на вработувањата нема воспоставено јасен транспарентен начин за евалуација на критериумите за селекција при вработување применлив за јавниот сектор во целина. Постапките за вработување во здравство, образование, култура, социјална заштита се регулирани со посебни материјални закони, кои не предвидуваат објективен и транспарентен начин на селекција на кандидати и бодувањето на различните фази на селекција како што е уредено со Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административни службеници. Во такви околности, одлуките за вработувања често се базираат на субјективност на одговорното лице, кое со користење на дискреционото овластување, овозможува вработување на партиски членови или на блиски лица.

Поради тоа во Националната стратегија се потенцира важноста да се спроведат мерките како што се воспоставување на јасен и транспарентен процес на евалуација на критериумите за вработувањата во здравство, образование, култура, социјална заштита и АД во државна сопственост, како и ограничување на дискреционото право на одговорното лице во процесот на вработување.

Со оглед на фактот што овие проблеми се заеднички за сите области од јавниот сектор (здравство, образование, социјална заштита, јавни претпријатија, култура и тн.), целта на оваа анализа е да се идентификуваат празнините и недореченостите при спроведување на постапките за вработување на здравствените работници и соработници, а истовремено да се предложат и конкретни решенија за отстранување на идентификуваните слабости. Тоа треба да придонесе за намалување на ризиците од партиско влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам во секторот здравство.

Овој документ е подготвен во напорите за обезбедување потранспарентни процеси за регрутирање и управување со јавните службеници како дел од целта 1 - јакнење на капацитетите, интегритетот и одговорноста на јавниот сектор за справување со корупцијата, во склоп на проектот „Партнерство против корупција“, финансиран од УСАИД.

¹ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

Целта на проектот е партнерство со Владата на Северна Македонија за да се идентификуваат заедничките приоритети и да се ко-креираат и да се инвестираат во активности кои ги зајакнуваат системите на национално ниво за намалување на институционалната ранливост на корупција; и владата и другите антикорупциски субјекти да преземат активности за справување со корупцијата кога таа ќе се појави.

2.МЕТОДОЛОГИЈА

Методолошкиот пристап применет за изработката на овој извештај опфати анализа на постоечката законска рамка која ги уредува постапките за вработување и привремените вработувања во здравствениот сектор и тоа: Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за здравствената заштита, Законот за работните односи и Законот за трансформација во редовен работен однос, како и преглед на правната рамка која ги уредува вработувањата на определено време.

Понатаму, методолошкиот пристап опфати и преглед на извештаите и стратешките документи на надлежните институции, како на пример Државната комисија за спречување корупција (ДКСК), Народниот правобранител (НП) и Комисијата за спречување и заштита од дискриминацијата (КСЗД), кој преглед даде слика за тоа кои се предизвиците и на што најмногу се однесуваат претставките во врска со постапките за вработување во јавните здравствени установи. Истовремено, методолошкиот пристап вклучи и анализа на извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР) каде предмет на ревизија се вработувањата на определено време и договорите на дело во здравствениот сектор.

Последно, но не и помалку значајно, за потребите на извештајот, беа поднесени барања до релевантните институции согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и беа побарани податоци за бројот на поднесени жалби во постапките за вработување на административните службеници во јавните здравствени установи, податоци за поднесени жалби во постапките за вработување на здравствени работници во јавните здравствени установи, поднесени пријави со наводи за неправилности и злоупотреби кај постапките за вработување во јавните здравствени установи.

Извештајот дава приказ за двата типа на вработувања т.е. во еден дел ја обработува постапката за вработување на здравствените работници и

соработници, а вториот дел од документот дава осврт на вработувањата на определено време и ангажманите со договори на дело во секторот здравство.

Наодите содржани во овој извештај имаат за цел да ги детектираат предизвиците во овие области и ризиците од корупција, а целта на препораките е предлагање на решенија и намалување на можностите за корупција при спроведување на постапките за вработување во здравствениот сектор во Република Северна Македонија.

АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ

Анализата на актуелните состојби во врска со вработувањата во јавните здравствени установи опфаќа и преглед на извештаите и стратешките документи на релевантните институции. На овој начин ќе се добие јасна слика за тоа кои се најголемите проблеми во областа и каде постојат најголеми ризици од корупција, кога станува збор за вработувањата во дејноста здравство. Релевантните институции во своите извештаи детектираат различни форми на повреди на законските одредби при вработувањата во јавните здравствени установи, посочувајќи конкретни случаи на коруптивно однесување.

Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) во Извештајот за работа за 2023 година² дава преглед на поднесени иницијативи од страна на Комисијата, до надлежните органи, за поведување постапка за утврдување на одговорност на службени лица поради постоење основани сомневања за коруптивно однесување. Па така, во една од иницијативите Комисијата предлага утврдување на одговорност на службено лице, директор на јавна здравствена установа, поради непреземање мерки за спречување на влијанието на неговиот приватен интерес врз извршувањето на неговите јавни овластувања при спроведување на постапка за вработување за самиот себе по објавен јавен оглас. Исто така, Комисијата има поднесено иницијатива и за несовесно работење и злоупотреба на службената должност и овластувања од страна на в.д. директор на јавна здравствена установа при спроведување на постапка за вработување и пополнување на работни места во конкретната ЈЗУ. **Но, она што многу повеќе загрижува е дека надлежните институции немаат доставено повратна информација до ДКСК дали постапиле по поднесените иницијативи, иако се законски обврзани.**³

Една од законските надлежности на ДКСК е и да врши антикорупциска проверка на легислативата (АПЛ) што претставува многу важен антикорупциски механизам кој се реализира врз основа на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата⁴. Целта на АПЛ е Комисијата, врз основа на Методологијата преку разгледување и оценка на содржината на предложените или донесените прописи да ги детектира и спречи ризиците од можна корупција и

² <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/03/1-%D0%93%D0%98-2023-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

³ Член 29 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси.

⁴ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2020/12/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0.pdf>

судири на интереси кои би ги предизвикала примената на одредени закони или подзаконски акти.

Во таа насока, ДКСК по сопствена иницијатива има извршено антикорупциска проверка на членот 164 став (2) од Законот за здравствената заштита (333) кој ја уредува постапката за преземање на здравствени работници, со високо образование, од приватните во јавните здравствени установи. **Членот 164 став (2) од 333 пропишува дека** „Здравствен работник со високо образование од областа на медицината, стоматологијата или фармацијата со лиценца за работа кој врши здравствена дејност во приватна здравствена установа може да биде преземен во јавна здравствена установа доколку потребата за континуирано вршење на дејноста на јавната здравствена установа претходно ја утврди Министерството за здравство и ако за тоа се согласни здравствениот работник, директорот на јавната здравствена установа во која треба да биде преземен, Министерството за здравство и Фондот за здравствено осигурување.“

Според заклучокот, содржан во Извештајот на Комисијата⁵, вака формулирана законска одредба носи ризик од корупција, бидејќи постапката за преземање не е доволно уредена и постојат правни празнини. Имено, нејасно е на кој начин Министерството ја утврдува потребата за континуирано вршење на дејноста на јавната здравствена установа, врз основа на што, потоа, дава согласност за да се реализира преземањето. **Не се дефинирани критериумите и условите согласно кои се утврдува потребата за преземање**, а дополнително, треба да се уредат фазите во постапката и улогата на секоја од институциите вклучени во процесот. Оттука, ДКСК препорачува дека е потребно да се измени цитираната законска одредба во насока на прецизно уредување на секоја фаза од постапката и на кој начин се утврдува дека постои потреба за континуирано вршење на дејноста на јавната здравствената установа, што претставува и основ за преземање.

Народниот правобранител како независен орган, со овластувања за заштита на правата на граѓаните, во својот годишен извештај за 2022 година⁶ особено се осврнува на проблемите при носење на одлуките за избор во постапките за вработување во јавниот сектор, потенцирајќи дека:

„Сериозен проблем претставува методологијата за избор на кандидати при вработување, при што како најголем недостаток се јавува дискрециското право на одговорните лица на институциите кои не го земаат предвид бодувањето и ранг-листата на кандидати, туку своеволно одлучуваат при изборот,

⁵ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/09/11-3353-%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D1%87%D0%BB%D0%B5%D0%BD-164-%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%B7%D0%B4%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0.pdf>

⁶ Годишен извештај Народен правобранител 2022 година, стр. 00 <https://rb.gv/v8ilaj>

со што се доведува во прашање непристрасноста и професионализмот при изборот на кандидатите за вработување, а пред сè, заради занемарувањето на предложената ранг-листа⁷“.

Во текот на 2022 година НП евидентира **зачестено повикување на дискреционо право од страна на работодавачите** при избор на кандидати на одредени работни места по објавени јавни огласи, што неретко резултира со избор на кандидати кои се пониско рангирани и со послаби резултати од кандидатите што не се избрани. Ваквото постапување има свои корени во непотизмот, кронизмот и политичките влијанија при вработувањето чија последица е регрутирање на некавалитетни кадри, намалена ефикасност во работењето на институциите и конечно, губење на довербата кај граѓаните во институциите. Во таа насока, НП препорачува дека:

„Повикувањето на дискреционото право при избор на кандидати не треба воопшто да се применува, туку при изборот потребно е секогаш и без исклучок да бидат земени предвид критериумите дадени во огласот и да бидат избрани кандидати кои се највисоко на бодовната листа“.

И во Годишниот извештај за 2023 година⁸ Народниот правобранител ја повторува оваа препорака, истовремено потенцирајќи дека критериумите за избор на кадрите во областа на здравството треба да се прецизно уредени во закон со што ќе се намали злоупотребата на овластувањата при носење на одлуките.

Привремените вработувања се предмет на обработка и во извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР). ДЗР е независна врховна ревизорска институција на Република Северна Македонија, која транспарентно, навремено и објективно ги информира надлежните институции и јавноста за утврдените состојби од спроведените ревизии. Предмет на ревизиите на ДЗР, меѓу другото, се и вработувањата во институциите на јавниот сектор со посебен осврт на привремените вработувања и ангажманите врз основа на договор на дело со оглед на тоа што овој вид на вработувања се начин на заобиколување на законските процедури за вработување во институциите. **Во ревизорските извештаи се констатираат низа неправилности во однос на постапките за вработување на определено време и ангажманите на лица врз основа на договор на дело.** Анализираниите извештаи на ДЗР се однесуваат на Министерството за здравство, институција која е креатор на политиките во здравствениот сектор и Агенцијата

⁷ Годишен извештај Народен правобранител 2022 година, стр. 86 <https://rb.gy/kj2vpi>

⁸ <https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Godisni%20izvestaj/GI-2023/GI-2023.pdf>

за лекови и медицински средства чии надлежности се протегаат во областите на увоз, дистрибуција и пуштање во промет на лекови и медицински средства.

Во ревизорскиот извештај од 2017 година за извршена ревизија во Министерство за здравство во однос на договорите за дело се констатира следното:

- Лицата се ангажирани во континуитет од една година на работни места кои не се систематизирани во актот за систематизација и не се однесуваат на вршење работи надвор од дејноста на МЗ **што не е во согласност со член 252 од Законот за работни односи;**
- Не постои конзистентност ниту критериуми во утврдување на висината на надоместоците за извршена работа по однос на склучени договори за дело и истите варираат од 20 до 60 илјади денари месечно, а се забележува и појава за **исти работни позиции да се исплаќа различен износ на надоместок за различни ангажирани лица;**
- **не се следи редовноста на лицата ангажирани по договор на дело** при што МЗ не ја обезбедило присутноста на работните места на овие лица. Како резултат на наведеното се јавува можност од исплата на парични средства на лица кои воопшто не биле присутни на работните места и не ги извршуваат работните обврски во МЗ во согласност со склучените договори;
- во договорите не е предвидена клаузула за доставување на месечни извештаи за извршената работа и не дава уверување за исполнувањето на нивните работни задачи и обврски за кои се ангажирани

Овие констатирани неправилности укажуваат на тоа дека за лицата ангажирани со договор на дело не се утврдени критериуми според кои се врши исплата на надоместот и не е предвидена контрола за извршените работни обврски.

Во Извештајот за усогласеност по спроведена ревизија во **Агенцијата за лекови и медицински средства (МАЛМЕД), во 2020 година**, се укажува на следното:

- во 19 договори, предвидено е ангажирање на лица во соодветни организациони единици на МАЛМЕД, без јасно и прецизно дефинирање на стручните квалификации, работните задачи и обврски за истите. Од друга страна, со Годишниот план за вработување за 2020 година, кој треба да ги одразува реалните потреби на институцијата, планирано е пополнување на само три работни места, што не соодветствува со бројот на ангажирани лица со договор на дело;
- за 17 договори на дело извршена е исплата во износ од 3.767 илјади денари без да се достави доказ/извештај за извршената работа, ниту доказ за присуство на работно место.

Ангажманот на лица со договор на дело не се врши според потребите на институцијата, не се дефинираат нивните задачи и обврски, нема контрола врз извршувањето на работите и не се дефинираат критериумите за висината на надоместот.

4. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИ ДОБИЕНИ ВРЗ ОСНОВА НА БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Во рамките на спроведено истражување до надлежните институции беа доставени барања за слободен пристап на информации од јавен карактер. Побарани се податоци за 2021, 2022 и 2023 година, а се однесуваат на број на поднесени жалби во постапки за вработување и унапредување на административни службеници во ЈЗУ и какви одлуки се донесени. Како одговор на барањето, од Агенцијата за администрација беа доставени податоци од кои

Табела 1 - Број на поднесени жалби во постапки за вработување и унапредување на административни службеници во ЈЗУ

Податоците содржани во табелата укажуваат на тоа дека бројот на поднесени жалби во постапките за вработување на административни службеници во јавните здравствени установи, за период од три години, е прилично мал, и тоа 4 жалби за 2021, 1 жалба за 2022 и 5 жалби поднесени во 2023 година, но ниту една од жалбите не е уважена. Ова значи дека кандидатите за вработување во јавните здравствени установи многу малку го користат законското право на жалба, кое е на некој начин и контролен механизам во однос на одлуките за избор на кандидати.

Не помалку различна е состојбата и кога станува збор за поднесени претставки до Комисијата за заштита од дискриминација. Имено, во 2021 и 2023 година поднесена е само по една претставка со наводи за дискриминација при постапки за вработување и унапредување во јавни здравствени установи и двете претставки се поднесени од жени, а како основ за дискриминација, во едниот случај, е наведена етничката припадност, но и во двата случаи Комисијата не утврдила постоење на дискриминација. Може да се заклучи дека многу малку се користат механизмите за заштита на правата кај постапките за вработување, а со нивно интензивирање би се придонело за поголема контрола на законитоста на постапките за вработување и колку тие се објективни и транспарентни. Овие податоци се прикажани подолу во табелите:

Од податоците прикажани во Табела број 1 може да се видат движењата со бројот на вработени во ЈЗУ на неопределено време, на определено време и бројот

на лица ангажирани со авторски договор и договор на дело. Податоците се содржани од Извештајот од следење на вработувањата и распределба и реализација на буџетите во институциите од јавниот сектор⁹, изготвен од Центарот за управување со промени. Врз основа на поднесено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, податоци се добиени од 52 јавни здравствени установи, од вкупно 110 во Република Северна Македонија и се однесуваат за периодот од 2019 до 2021 година.

Добиените податоци укажуваат на тоа дека бројот на вработени на определено време е константен и во просек изнесува 100 лица годишно и оваа бројка воопшто не е мала, особено што погоре, во овој извештај, потенцирани се законските празнини, односно непостоење критериуми во Законот за здравствената заштита за вработување на определено време и можностите за вработување на овие лица со заобиколување на редовната постапка. Голем е и бројот на лица ангажирани со авторски договор и договор на дело, и тој континуирано се зголемува и во просек изнесува повеќе од 600 лица годишно, односно над 30% од бројот на редовно вработените, што претставува навистина загрижувачки податок. Дотолку повеќе што овие лица не се во редовен работен однос, ги немаат правата, но и обврските кои произлегуваат од редовниот работен однос и не постои законски основ да се контролира начинот и квалитетот на извршување на работните задачи. Исто така, не се дефинирани ниту критериуми според кои се ангажираат овие лица, како се утврдува нивниот надоместок и во кој износ што дополнително остава простор за различни форми на коруптивно однесување.

Табела 1 – Преглед на состојба со вработени и ангажирани лица во 52 јавни здравствени установи (ЈЗУ) за периодот од 2019 до 2021 година

Година	Број на вработени на неопределено време	Вработени на определено време	Ангажирани со авторски договор и договор на дело
2019	2104	109	610
2020	2134	87	606
2021	1940	111	677

⁹<https://cup.org.mk/publication/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%D0%B4%20%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%9A%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D0%B8%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BE%D0%B4%20%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BE%D1%82%20%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE.pdf>

5. АНАЛИЗА НА ПРАВНА РАМКА

Анализата на правната рамка ги опфаќа законските и подзаконските акти кои ги уредуваат процесите на вработување на здравствени работници и соработници во здравствениот сектор, како и различните аспекти на привремените вработувања. Целта е да се утврдат евентуални недостатоци или пропусти во важечката законска и подзаконска регулатива кои создаваат можност за коруптивно однесување при вработувањата во здравствениот сектор, но и да се предложат конкретни решенија за нивно надминување.

5.1 ПОСТАПКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА ЗДРАВСТВЕНИ РАБОТНИЦИ И СОРАБОТНИЦИ

Постапката за вработување на здравствени работници и соработници се анализираше преку прегледот на двата клучни закони што ги регулираат овие аспекти во здравствениот сектор т.е. Законот за здравствената заштита и тоа одредбите кои се однесуваат на процесот на вработување на здравствени работници и соработници. Особено се разгледува Глава 6 од Законот, која го уредува вработувањето на здравствени работници и соработници врз основа на јавен оглас, како и постапката по интерен оглас. Дополнително, се извршува анализа на Законот за вработените во јавниот сектор, со фокус на принципот за соодветна и правична застапеност.

5.1.1 Закон за здравствената заштита

- **Вработување на здравствени работници и соработници**

Законот ја уредува постапката за вработување на здравствените работници, односно здравствените соработници во јавните здравствени установи (глава 6), ги пропишува општите и посебните услови за вработување и ги утврдува фазите на постапката за вработување по јавен оглас и тоа селекција на кандидат, интервју (ако е потребно) и одлука за избор. **Членот 160** ги дефинира критериумите според кои се врши селекција на здравствениот работник со високо образование. Критериумите се пропишани на следниот начин:

- просек од успехот што кандидатот го постигнал на високообразовната установа, што носи 40 бода и
- квалификационен испит кој носи вкупно 60 бода и составен е од два дела и тоа: стручен дел (тест), кој носи 40 бода и познавање на еден од светските јазици (англиски, германски или француски), кој носи 20 бода.

За законитоста на постапката се грижи Комисијата за селекција. Меѓутоа, Законот не содржи одредби како се именуваат членовите на Комисијата за селекција и врз основа на кои критериуми. А ова прашање не е уредено ниту со подзаконски акт.

Откако Комисијата ќе достави до директорот предлог ранг листа со најмалку тројца кандидати, директорот, носи одлука за избор (член 161). Доколку има повеќе од тројца кандидати кои ги исполнуваат условите, спроведува интервјуа и донесува одлука за избор, но карактеристично е тоа што директорот не е обврзан да го одбере прворангираниот кандидат. И кај постапката за вработување на здравствените работници, исто како и кај постапките за вработување на административните службеници, се поставува прашањето колку интервјуто е објективен критериум и колку и како тоа влијае врз донесување на одлуката за избор. Имено, Законот не пропишува како се спроведува интервјуто, како се вреднува и колку бодови носи и директорот има дискреционо право да одлучи кој кандидат ќе го избере, поради што нема гаранции во објективноста на одлуката за избор и дека ќе се избере најквалитетниот кандидат.

Постапката за вработување на здравствени работници и соработници во јавните здравствени установи од терциерното здравство¹⁰ е малку поинаку уредена, односно поинаква е постапката за селекција. Имено, оваа постапка се спроведува од страна на две комисии, за усмен и писмен испит. Комисиите се составени од седум члена од кои најмалку двајца членови со наставно звање редовен, вонреден професор или доцент доктор, а останатите членови со специјализација, односно супспецијализација, со најмалку десет години работно искуство по специјализацијата, сите од областа за која се врши селекција на кандидатот. Членовите на комисиите се избираат по пат на случаен избор од редот на здравствените работници вработени во јавната здравствена установа која ја спроведува постапката за вработување (**Член 164- в**).

Критериумите според кои се врши селекцијата на кандидатот за здравствен работник со високо образование во здравствена установа на терциерно ниво се следни:

- успехот што кандидатот го постигнал на секој од циклусите на универзитетски студии кој носи 20 бода;

¹⁰во терцијарно ниво на здравствена заштита се вршат најсложените здравствени услуги во специјалистичко-консултативната и болничката здравствена дејност кои не е можно или не е добро да се вршат на пониските нивоа на здравствената дејност

- писмен испит кој носи 60 бода и
- усмен испит кој носи 20 бода.

Испитот се спроведува во посебно опремена просторија за полагање на испит со материјално-техничка и информатичка опрема, интернет врска и опрема за снимање на полагањето. Усмениот испит е јавен и се спроведува во присуство на сите кандидати.

Она што е карактеристично за оваа постапка, а е различно од останатите постапки за вработување е тоа што комисиите се формираат со решение половина час пред одржувањето на писмениот, односно усмениот испит со цел да се сведат на минимум можностите за надворешни влијанија.

Целокупната постапка се одвива јавно и транспарентно, но сепак, не се пропишани крајните чекори, односно рангирањето на најдобрите кандидати и одлуката за избор која сепак, на крајот, ја носи раководното лице на јавната здравствена установа.

- **Постапка по интересен оглас**

Во јавните здравствени установи покрај вработувањата врз основа на јавен оглас, пополнување на слободно работно место се врши и врз основа на интересен оглас (член 162 од 333). На овој начин се дава можност здравствениот работник/соработник, односно лекарите и медицинските сестри со високо и со средно стручно образование да напредуваат во рамките на службата. Законот пропишува дека интересниот оглас се објавува на службената веб страна на јавната здравствена установа, а одлуката за избор ја носи директорот, врз основа на спроведено интервју. Меѓутоа, на официјалните веб страни речиси и да нема објавено интересни огласи за здравствени работници, односно соработници, а кај неколку кои беа објавени, нема јавно објавена одлука за избор. Од анализата на законските одредби може да се изведе заклучок дека постапката за унапредување на здравствените работници и соработници не е целосно уредена со фази на постапка, не е пропишан начинот на бодување на интервјуто, како се изготвува ранг листата и според кои критериуми се носи одлуката за избор. Ова укажува на нетранспарентност при унапредување на здравствените работници/соработници и ризик за коруптивно однесување кај овие постапки.

5.1.2. Закон за вработените во јавниот сектор

Членот 3 го уредува опфатот на Законот за вработените во јавниот сектор и согласно оваа законска одредбата вработените во јавниот сектор се применуваат одредбите од овој закон, одредбите од посебните закони, прописите донесени врз основа на овој закон и посебните закони и со колективните договори. Понатаму, оваа законска одредба пропишува дека за прашањата кои не се уредени со овој закон, како и за прашања за кои овој закон не упатува на примена на посебен закон и на колективен договор, а се однесуваат на работниот однос на вработениот, се применуваат општите прописи за работните односи.

Во однос на постапките за вработување и унапредување, Законот го промовира начелото на стручност и компетентност чија практична имплементација значи избор на најстручниот и најкомпетентниот кандидат за определено работно место (член 6 став 1 и 2). Но, ставот 3 од оваа одредба упатува можноста постапката за селекција да се уредува со посебен закон. Ваквата упатувачка одредба всушност дава можност секој посебен закон на различен начин да ги уредува постапките за вработување и унапредување на давателите на услуги, без обврска да се почитува начелото на стручност и компетентност. Уредувањето на постапките за вработување со општи одредби и можноста истите да бидат уредени поинаку од ЗВЈС, доведе до неоедначена примена на Законот, неусогласеност на посебните закони, односно вработувањето и унапредувањето на давателите на услуги во различни дејности се уредуваат на различен начин, без утврдени услови и критериуми за избор и без обврска за почитување на начелото на заслуги при вработување и унапредување во институциите од јавниот сектор.

- **Начело за соодветна и правична застапеност**

Во постапките за вработување во јавниот сектор се применува и уставното начело за соодветна и правична застапеност¹¹ со цел сите етнички заедници да бидат соодветно застапени во институциите од јавниот сектор. Ова начело го пропишува и Законот за вработените во јавниот сектор, а неговата практична имплементација е дефинирана во Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност.¹²

„Балансерот“ треба да обезбеди соодветна, правична и балансирана застапеност на етничките заедници во институциите од јавниот сектор, но истовремено да се внимава и на квалитетот на лицата кои се вработуваат согласно соодветната и правична застапеност, а не само квантитативно да се задоволи овој критериум. Во институциите на јавниот сектор кои се основани од страна на централната или локалната власт, а кои дејноста, односно надлежноста ја вршат на локално или регионално ниво, како основ за распределба на бројот на

¹¹ Амандман VI од Уставот гарантира соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа

¹² https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/Metodologija.pdf

планираните нови вработувања по припадност на заедница, се земаат податоците од последно спроведениот попис на населението на Република Македонија за единицата на локалната самоуправа во која е сместена таа институција. Во таа насока, Министерството за информатичко општество и администрација, повикувајќи се на пописот на население во 2021 година изврши промени во алатката балансер на тој начин што како основ при подготовка на годишните планови и електронската распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница ќе биде земен предвид процентот на вкупно попишаното население, односно резидентното и нерезидентното население.¹³ Меѓутоа, ова е во спротивност со одредбите од ЗВЈС каде е пропишано дека како основ за распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница, се земаат податоците од последно спроведениот попис на населението на Република Македонија за територијата на цела Република Македонија. По стапување на функција на новата влада, повторно беше направена измена во дигиталната алатка и како основ за распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница е земен предвид бројот на резидентното население од пописот во 2021 година.¹⁴

Со помош на балансерот се врши пресметка на бројот на лица припадници на одредена етничка заедница кои треба да се вработат во една институција за да се дојде до бројот потребен за постигнување правична застапеност во институцијата што планира да спроведе нови вработувања. Но, во праксата, кај постапките за вработување, се забележуваат неправилности, особено кога станува збор за вработување согласно балансерот. Злоупотребите најчесто се јавуваат во однос на изјавите за припадност кон определена етничка заедница, кои се менуваат според пресметките на балансерот. Ваквите појави ја наметнуваат потребата за воведување промени во однос на примената на начелото на соодветна и правична застапеност. Промените треба да придонесат да се намалат злоупотребите и да обезбедат вработувања и унапредувања согласно заслугите. Извештајот од следењето на соодветната и правична застапеност во јавниот сектор¹⁵, изготвена од Центарот за управување со промени укажува на предизвиците кај постапките за вработување во институциите од јавниот сектор, вклучително и јавните здравствени установи. Генерално, главните недостатоци во постапките за вработување лежат во злоупотребите поврзани со изразување на етничката припадност, сложената постапка за носење на Годишниот план за вработување, неусогласеност на Законот за здравствена заштита со Законот за вработените во јавниот сектор по однос на тоа дали здравствените работници се опфатени или не во годишните планови, поради што МИОА не дава согласност на плановите за вработување на јавните здравствени установи (ЈЗУ,) во однос на давателите на

¹³ <https://www.mioa.gov.mk/mk-MK/news/mioa-napravena-promena-vo-veb-alatkata-balanser-soglasno-rezultatite-od-sprovedeniot-popis-vo-2021-godina-4157.nspX>

¹⁴ <https://emagazin.mk/%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0-%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5/>

¹⁵ https://cup.org.mk/publication/NED%20%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%204_finall.pdf

услуги и помошно техничките лица туку само за административните службеници во овие установи, неусогласеноста со роковите за донесување на буџетите на институциите, како и сложеноста на постапката за донесување на Годишните планови за вработување.

Примената на начелото за соодветна и правична застапеност со препораки за подобрување е детално објаснета во Извештајот од спроведената „Анализа на ризиците од корупција во постапките за вработување во јавниот сектор“, кој, во рамките на активностите на проектот „Партнерство против корупција“ е изготвен паралелно со овој извештај.

НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

Од Анализата на правната рамка која ги уредува постапките за вработување на здравствените работници и соработници ги покажа слабостите на постоечките законски решенија кои создаваат ризик за различни форми на коруптивно однесување кај овие постапки и вработување и унапредување на кадри како резултат на непотизам, кронизам, политички влијанија.

Детектирани се следните слабости:

- Во Законот за здравствената заштита не се дефинирани критериумите за начинот на именување на членовите на Комисијата за селекција која ја спроведува постапката за вработување на здравствени работници и соработници;
- Нема критериуми за вреднување на интервјуто, ниту на кој начин се спроведува интервјуто во рамките на постапката за вработување на здравствени работници/соработници;
- Воопшто не е уредена постапката за унапредување;
- Кај постапките за вработување на здравствени работници со високо образование во ЈЗУ од терциерно ниво на здравствена заштита нема критериуми за рангирањето, начинот на кој се оценува и спроведува интервјуто и одлуката за избор. Изборот е врз основа на дискреционо право на директорот.

- Законот за вработените во јавниот сектор содржи генерални одредби кои се однесуваат на постапките за вработување и унапредување во институциите од јавниот сектор, давајќи можност овие постапки да се уредуваат со посебни закони. Ефектот од ова е неусогласеност на посебните закони со ЗВЈС, различно уредени постапки за вработување за давателите на услуги, без обврска за примена на начелото на стручност и компетентност.

Решенијата кои се препорачуваат треба да ги пополнат постоечките правни празнини преку соодветни измени и дополнувања на законската и подзаконската регулатива. Па во таа насока, **се препорачува следното:**

- Министерот за здравство со подзаконски акт да пропише стандарди за состав на комисиите за селекција при ЈЗУ;
- Министерот за здравство да донесе Прирачник /Упатство/Насоки за сите ЈЗУ и да се стандардизира начинот на кој ќе се спроведе интервјуто со насоки за спроведување на постапката, начин на спроведување на интервјуто, критериуми за рангирање на кандидатите, изготвување на темелно образложена одлука за избор;
- Преку работилници и обуки за вработените во ЈЗУ да се унапредат нивните вештини за начинот на спроведување на постапката (интервју, образложение на одлуката за избор...);
- Да се зајакнат контролните механизми во постапката за жалба во однос на основаноста на одлуката за избор и образложението преку давање соодветни насоки во второстепените одлуки;
- Измени и дополнувања на Законот за вработените од јавниот сектор со кои ќе се предвиди обврска сите посебни закони кои уредуваат постапки за вработување и унапредување да се усогласат со одредбите на Законот кои се однесуваат на овие постапки со што ќе се пропише задолжителна примена на начелото на стручност и компетентност за постапките за вработување и унапредување на давателите на услуги, но и на другите начела кои ги дефинира овој закон.

5.2. ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА ВО СЕКТОРОТ ЗДРАВСТВО

Привремените вработувања во јавните здравствени установи се реализираат како вработувања на определено време и врз основа на договор на дело. Карактеристично за овие вработувања е дека тие се реализираат без постапка, без однапред утврдени критериуми и нема начин како да се добие увид во компетенциите и стручноста на ангажираните лица. Исто така, нема критериуми според кои се пресметува надоместокот кој овие лица го добиваат за својот ангажман

Овој вид на вработувања претставуваат ризик од корупција кој е препознаен и во Националната стратегија за спречување на корупцијата. Во Стратегијата особено се укажува на фактот дека законската регулатива дозволува подолгорочно вработување на лица во јавниот сектор преку договори на дело, авторски агенции или агенции за привремени вработувања што дополнително придонесува за партиско влијание при вработувањето, практикување на непотизам и други форми на коруптивно однесување. За надминување на ваквата состојба, во Стратегијата се укажува на неопходноста од преземање на следните мерки:

- Укинување на можноста за времено вработување преку агенции за времени вработувања и
- Укинување на можноста привремените вработувања да се трансформираат во вработување на неопределено работно време без редовна постапка за вработување.

Законот за вработените во јавниот сектор ги уредува и вработувањата на определено време во институциите од јавниот сектор. **Во членот 22 од ЗВЈС** се дефинира во кои случаи институциите можат да пополнат работно место преку склучување на договор за вработување на определено време и тоа:

- замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец;
- привремено зголемен обем на работа;
- сезонска работа;
- непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот;
- работа на проект или
- за пополнување на работните места на кабинетските службеници, односно посебните советници.

Законот за секој од овие случаи го определува времето за кое договорите можат да бидат склучени. Меѓутоа, ЗВЈС не определува какви работни задачи можат да вршат овие лица, дали може да се применат во однос на раководните работни места, дали можат да извршуваат работни задачи кои ги извршуваат редовно вработените, кои имаат стекнато статус на административни службеници, односно даватели на услуги. Законот не предвидува постапка и критериуми за избор на лицата со кои ќе се склучи договор за вработување на определено време. На овој начин, договорите за вработување на определено време овозможуваат заобиколување на редовната постапка за вработување и ангажман на лица чии стручни квалификации не се проверуваат што претставува **директна повреда на начелото на стручност и компетентност**.

Законот за трансформација во редовен работен однос кој е донесен е во **2015 година**, е непосредно поврзан со привремените вработувања, авторските договори и договорите на дело. Со овој закон е извршена трансформација во редовен работен однос на неколку илјади лица кои биле ангажирани по основ на волонтерски договори, договори за дело, авторски договори или друг вид на договор во органите на државната власт, установите од областа на културата, образованието, здравството, детската и социјалната заштита основани од Република Македонија и единиците на локална самоуправа, како и јавните претпријатија, заводите, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Македонија. Со трансформацијата во редовен работен согласно одредбите од овој закон всушност се заобиколува законската постапка за вработување и спроведување на сите фази од постапката.

Трансформација во државните институции и институциите во јавниот сектор е извршена без објавување на јавен оглас. На тој начин вработените лица се во поповолна положба во однос на оние кандидати кои се пријавуваат на јавен оглас и ги минуваат сите фази од постапката што е **во спротивност со начелото за еднаков пристап до работно место**. Она што е добро е што овој закон има еднократна употреба, односно е искористен за трансформација на работниот однос на оние лица кои во моментот на донесување на законот биле затекнати во институциите и одредбите за трансформација не се применуваат од 2015 година наваму. Но законските одредби кои се однесуваат на ангажирање лица врз основа на договори на дело се' уште се применуваат. Во таа насока, Законот пропишува дека институциите не смеат да ангажираат лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица и дека институциите не смеат да ангажираат лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело за период подолг од 24 месеци (**Член 8**).

Во членот 9 е предвиден исклучок од наведената одредба, давајќи можност институциите да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото по претходно обезбедена согласност од Министерството за финансии. Меѓутоа, не се утврдени условите и критериумите за ангажман на овие лица, како на пример: стручни квалификации, работни задачи и обврски, контролни механизми за извршената работа.

Ова е особено критично кога станува збор за ангажирање на кадар врз основа на договор на дело во јавните здравствени установи. Имено, станува збор за медицински персонал или помошно технички лица кои во текот на својата работа секојдневно доаѓаат во контакт со пациенти (аплицираат терапија, извршуваат пред оперативни подготовки, спроведуваат постоперативен третман на пациенти, постапки за лабораториски испитувања и сл.). Од овие причини од суштинско значење е постоење на механизми за следење на нивната работа, но и предвидување на постапка за одговорност во случај на грешки. Меѓутоа, со оглед на тоа што овие лица не се во редовен работен однос, тие не само што не можат да сносат дисциплинска одговорност за грешките во работењето и да бидат санкционирани врз основа на спроведена постапка, туку и не уживаат никакви права врз основа на нивниот ангажман (право на годишен одмор, боледување, стручно усовршување, унапредување во службата, право на додатоци на плата).

Законот за трансформација во редовен работен, покрај вработувањата на определено време ги трансформира и договорите на дело и авторските договори кои воопшто не се дел од работното законодавство. На овој начин се трансформира работниот однос на лица кои врз основа на договор пружале услуги на институцијата

Законот за здравствена заштита (член 155-ж) ја уредува постапката за вработување согласно со Годишен план и потребите на јавните здравствени установи. Законот дава можност по исклучок, во случај на неможност од спроведување на постапка за вработување на неопределено време, а кога постои потреба во јавната здравствена установа од здравствени работници и/или здравствени соработници, заради непречено вршење на јавната услуга на установата, истите може да се вработат со договор за вработување на определено време до пет години. Меѓутоа, **Законот не пропишува постапка за вработување на определено време, ниту пак услови и критериуми за вработување** и нејасно е дали овие здравствени работници или соработници ќе ги извршуваат истите работни задачи и ќе ги имаат истите овластувања како и оние кои се вработени според редовна постапка и имаат статус на даватели на јавни услуги. Исто така, Законот не пропишува на кој начин се утврдува потребата од ангажман на здравствени работници/соработници на определено време.

Законот за работните односи е општ закон кој супсидијарно се применува во секоја област, вклучително и здравството и исто така и во овој закон се уредува трансформирањето на работниот однос од определено на неопределено време. Согласно овој закон (член 46) договор за вработување може да се склучи на определено време за вршење на исти работи, со прекин или без прекин до пет години. Договор за вработување на определено време за замена на привремено отсутен работник може да се склучи до враќање на привремено отсутниот работник. Работниот однос заснован со договор за вработување на определено време, освен договорот за вработување за вршење на сезонска работа, се трансформира во работен однос на неопределено време, ако работникот продолжи да работи по истекот на рокот од пет години, под услови и на начин утврдени со закон. По исклучок, работниот однос заснован со договор за вработување на определено време може да се трансформира во работен однос на неопределено време, ако работникот работи повеќе од две години на работно место кое е ослободено по основ на пензионирање или други основи и за кое се обезбедени финансиски средства, доколку работодавачот утврди дека има трајна потреба од работникот, под услови и на начин утврдени со закон.

Произлегува дека трансформацијата на работниот однос е уредена на различен начин во повеќе закони и целокупната регулатива со која се уредуваат привремените вработувања во секторот здравство, овозможува целосно заобиколување на постапката за вработување предвидени со Законот за здравствената заштита, преку вработување на определено време и трансформација на работниот однос од определено на неопределено време.

НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

Вработувањата на определено време и договорите на дело во здравствениот сектор недоволно се уредени и се користат за заобиколување на редовните постапки за вработување, што најчесто резултира со вработување на кадри кои не ги поседуваат потребните стручни квалификации. Клучните наоди од анализата на законската и подзаконската регулатива која ја уредува оваа материја се следни:

- Вработувања на определено време - ЗВЈС не определува какви работни задачи можат да вршат овие лица, дали може да се применат во однос на раководните работни места, дали можат да извршуваат работни задачи кои ги извршуваат вработените кои имаат стекнато статус на даватели на услуги;

- Законот за здравствената заштита не пропишува како се утврдува потребата за ангажман на кадар на определено време и нема постапка и критериуми на кој начин кандидатите се вработуваат на определено време;
- Не е прецизирано во кои случаи може да се користат услуги од надворешни лица врз основа на договори на дело (на пример, за извршување на работни задачи за кои во моментот институцијата нема вработено лица) како критериум за добивање согласност за финансиски средства;

Решенијата кои се препорачуваат имаат за цел уредување на постапките за вработување на определено време со цел почитување на начелото на стручност и компетентност, како и предвидување услови и критериуми според кои можат да се склучуваат договори на дело за потребите на институциите во здравствениот сектор. Па во тој контекст се препорачува следното:

- Да се превиди постапка за вработување на лица на определено време преку јавен оглас.
- Работните места да бидат со опис на работни обврски и задачи и овие вработени да имаат одговорности во врска со извршување на работите.
- Изрично да се пропише дека привремените вработувања не важат за раководните позиции;
- Потребно е да се дефинираат критериуми според кои се утврдува потребата за ангажирање на здравствени работници на определено време и во кои случаи;
- Да се предвидат услови и постапка за вработување на определено време во ЈЗУ со јавен оглас;
- Потребно е усвојување на подзаконски акти, од страна на МЗ, со кои ќе се уреди начинот на практикување/користење на можностите за вработување на определено време во ЈЗУ (во кои случаи треба да се практикуваат овие вработувања, потребни квалификации, права и обврски...) Системски, ова прашање може да се реши преку измени и дополнувања на ЗВЈС,
- Договорите на дело да се користат во исклучителни случаи и според прецизни критериуми (кој профил на лице ќе се ангажира, под кои услови, колкав надомест, точно утврдени работни задачи и обврски, времетраење на ангажманот).
- Министерот за здравство да донесе подзаконски акт (Упатство/ Наредба) со кој ќе утврди прецизни услови и критериуми за ангажман на лица врз основа на договор за дело во ЈЗУ (во кои случаи, за кои работни задачи, за колкав надоместок) и критериуми за утврдување на надоместоците

АНЕКС 1

ПРЕГЛЕДАНИ ДОКУМЕНТИ

1. Закон за административните службеници
2. Закон за вработените во јавниот сектор
3. Закон за здравствената заштита
4. Закон за трансформација во редовен работен однос
5. Закон за работните односи
6. Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025
7. Годишен Извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за 2023 г.
8. Годишниот извештај за работа Државна комисија за спречување на корупција за 2021 и 2022 година
9. Извештај за работата на Народен правобранител за 2022 година
10. Извештај за работата на Комисија за спречување и заштита од дискриминација за 2022 година
11. Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030
12. Извештај за работата на Агенција за администрација за 2022 година
13. Податоци добиени врз основа на поднесени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер
14. Извештајот од следење на вработувањата и распределба и реализација на буџетите во институциите од јавниот сектор (Центар за управување со промени)
15. Извештаи за антикорупциска проверка на легислатива на Државна комисија за спречување на корупција за 2021, 2022, 2023 и 2024 година
16. Ревизорските извештаи спроведени во неколку институции од јавниот сектор во текот на 2021, 2022 и 2023

АНЕКС 2 - АКЦИСКИ ПЛАН – ВРАБОТУВАЊА ВО СЕКТОР ЗДРАВСТВО

ВРАБОТУВАЊА НА ЗДРАВСТВЕНИ РАБОТНИЦИ И СОРАБОТНИЦИ					
НАОД	ПРЕПОРАКИ	АКТИВНОСТИ	ИНДИКАТОРИ	НАДЛЕЖНИ ИНСТИТУЦИИ	РОК ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА
1. Законот за здравствената заштита не содржи одредби за начинот и критериумите за именување на членовите на Комисијата за селекција која ја спроведува постапката за вработување на здравствени работници и соработници	1. Утврдување критериуми за именување на членовите на Комисијата за селекција	Министерот за здравство со Упатство да пропише стандарди за состав на комисиите за селекција при ЈЗУ	Донесено Упатство/ Насоки за стандарди кои треба да се применуваат при именување на членовите на Комисијата за селекција	Министерство за здравство	Септември - Октомври 2024
2. Нема критериуми за вреднување на интервјуто, ниту постапка како се спроведува интервјуто во рамките на постапката за вработување на	Прецизно да се уреди на кој начин ќе се спроведува и оценува интервјуто и начинот на рангирање на кандидатите со	Со подзаконски акт (Прирачник /Упатство/Насоки), кој ќе го донесе министерот за здравство, на ниво на сите ЈЗУ да се уреди начинот на кој ќе се спроведе интервјуто, (насоки за спроведување на	Донесен акт од страна на МЗ (Прирачник, Упатство/Насоки) за начинот на спроведување на постапката, начин на спроведување на	Министерство за здравство	Септември - Октомври 2024

<p>здравствени работници/соработници. -Кај постапката за вработување на здравствени работници со високо образование во терциерно здравство нема критериуми за рангирањето, начинот на кој се и оценува спроведува интервјуто и одлуката за избор. Изборот е врз основа на дискреционо право на директорот</p>	<p>цел да се ограничи дискреционото право на директорот при одлучувањето и да се обезбеди поголема транспарентност на постапката</p>	<p>постапката, начин на спроведување на интервјуто, критериуми за рангирање на кандидатите, изготвување на темелно образложена одлука за избор)</p>	<p>интервјуто, критериуми за рангирање на кандидатите, изготвување на темелно образложена одлука за избор,).</p>		
		<p>Организирање работилници и обуки за вработените во ЈЗУ за начинот на спроведување на постапката (интервју, образложение на одлуката за избор...)</p>	<p>Број на одржани работилници и обуки за вработените во ЈЗУ за начинот на спроведување на постапката (интервју, образложение на одлуката за избор...)</p>	<p>МЗ ЈЗУ</p>	<p>Ноември 2024-април 2025</p>
		<p>Да се зајакнат контролните механизми во постапката за жалба во однос на основаноста на одлуката за избор и образложението преку давање соодветни насоки во второстепените одлуки.</p>	<p>Број на одржани средби со Државната комисија</p>	<p>Државна комисија за решавање во втор степен во управна постапка и постапки од работен однос</p>	<p>Ноември 2024-април 2025</p>

ВРАБОТУВАЊА НА ОПРЕДЕЛЕНО ВРЕМЕ ВО СЕКТОР ЗДРАВСТВО

<p>3. Вработувања на определено време-ЗВЈС не определува какви работни задачи можат да вршат овие лица, дали може да се применат во однос на раководните работни места, дали можат да извршуваат работни задачи кои ги извршуваат вработените кои имаат стекнато статус на даватели на услуги</p>	<p>Да се предвидат услови и постапка за вработување на определено време во ЈЗУ со јавен оглас</p> <p>Работните места да бидат со опис на работни обврски и задачи и овие вработени да имаат одговорности во врска со извршување на работите.</p> <p>Изрично да се пропише дека привремените вработувања не важат за раководните позиции;</p>	<p>1. Донесување на Упатство/насоки за начинот на практикување/користење на можност за вработување на определено време на ниво на цел јавен сектор (во кои случаи треба да се практикуваат овие вработувања, потребни квалификации, права и обврски...)</p>	<p>Донесено Упатство/ Насоки за начинот на практикување на можност за вработување на определено време на ниво на дејност (во кои случаи треба да се практикуваат овие вработувања, потребни квалификации, права и обврски...)</p>	<p>Министерство за јавна администрација</p>	<p>Септември – Декември 2024</p>
---	--	---	---	---	----------------------------------

		2. Измена на ЗВЈС со што системски ќе се реши ова прашање	2. Донесени измени и дополнувања на ЗВЈС	Министерство за јавна администрација (МЈА)	Април - Мај 2025
4. Законот за здравствената заштита не пропишува како се утврдува потребата за ангажман на кадар на определено време и нема постапка и критериуми на кој начин кандидатите се вработуваат на определено време.	Потребно е да се дефинираат критериуми според кои се утврдува потребата за ангажирање на здравствени работници на определено време и во кои случаи;	1. Министерот за здравство да донесе Упатство/насоки за начинот на практикување на можноста за вработување на определено време во ЈЗУ (во кои случаи треба да се практикуваат овие вработувања, потребни квалификации, права и обврски...)	Донесено Упатство за начинот на практикување на можноста за вработување на определено време во ЈЗУ	МЗ ФЗО на РСМ	Септември – Декември 2024
		2. Воспоставување системско решение со измени на ЗЗЗ	2. Усвоени измени на ЗЗЗ	МЗ ФЗО на РСМ	Мај 2025
5. Не е прецизирано во кои случаи може да се користат услуги од надворешни лица врз основа на договори на дело (на пример, за извршување на работни задачи за кои во моментот	Договорите на дело да се користат во исклучителни случаи и според прецизни критериуми (кој профил на лице ќе се ангажира, под кои услови, колкав надомест, точно утврдени	Министерот за здравство да донесе подзаконски акт (Упатство/ Наредба) со кој ќе утврди прецизни услови и критериуми за ангажман на лица врз основа на договор за дело во ЈЗУ (во кои случаи, за кои работни задачи, за колкав надоместок) и критериуми	Донесен подзаконски акт за условите и критериумите според кои ќе се реализираат ангажманите врз основа на договор на дело	МЗ	Септември - Декември 2024

институцијата нема вработено лица) како критериум за добивање согласност за финансиски средства;	работни задачи и обврски, времетраење на ангажманот)	за утврдување на надоместоците			
--	--	--------------------------------	--	--	--

