Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-03- 2390/ Podgorica, jun. 2017. godine

Agencija za sprječavanje korupcije, na osnovu čl. 72, 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl.list CG", broj: 52/14) i člana 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti donosi:

M I Š LJ E NJ E

Nepreciznost određenih normi Zakona o zdravstvenoj zaštiti koje se odnose na procedure izbora direktora, članova odbora direktora, kao i zapošljavanja zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika u ustanovama zdravstvenog sistema, otvara mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti zdravstva.

OBRAZLOŽENJE

Sprovodeći postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije po kome Agencija može dati mišljenje radi prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti, analizirane su odredbe **važećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti u dijelu izbora direktora i odbora direktora, kao i zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika u ustanovama zdravstvenog sistema.**

Agencija se u Mišljenjima poziva na odredbe Ustava i relevantnih zakona ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije.

Agencija je u aprilu mjesecu donijela Mišljenje koje tretira proceduru zasnivanja radnog odnosa shodno opštim propisima o radu sa zaključkom da navedene odredbe otvaraju mogućnost ugrožavanja javnog interesa i mogu uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedura zapošljavanja u **javnom sektoru.**

Bazirajući se na pomenutom mišljenju, Agencija u nastavku analizira procedure izbora direktora, odbora direktora, kao i zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika u ustanovama zdravstvenog sistema.

Mjere za suzbijanje korupcije u oblasti zdravstva, koje je prepoznato kao oblast od posebnog rizika na korupciju, predviđene su Akcionim planom za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, kao i Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika Vlade Crne Gore (jul 2016. godine) koji predstavlja njegov Anex. Takođe, u prethodnom periodu Ministarstvo zdravlja je donosilo i posebne Akcione planove za borbu protiv korupcije u oblasti zdravstva.

Na osnovu **Izvještaja o donošenju planova integriteta u 2016. godini**, Odsjek za integritet i lobiranje je u okviru sistema **zdravstvo**, analizirao opšte oblasti rizika koje su institucije u oblasti zdravstva prepoznale u svojim planovima integriteta na osnovu sprovedenih sopstvenih analiza rizika. Primjenjujući postupak preciziran kroz Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, postupak inicijalne procjene rizika odnosno njihovu najveću zastupljenost i time dokumentovanjem podataka i identifikacijom, procjenom i rangiranjem rizika, Odsjek je dao i određene preporuke za navedenu oblast zdravstva. Na osnovu analize planova u oblasti zdravstva utvrđeno je da su u sledećim opštim oblastima rada, institucije, između ostalog prepoznale sledeće rizike:

1. *Rukovođenje i upravljanje*: **Poštovanje principa transparentnosti prilikom donošenja odluka iz nadležnosti ustanove; Utvrđivanje jasnih pravila o korišćenju diskrecionih ovlašćenja;** Izvještavanje o sprovedenim kontrolama i nadzora nad radom organizacionih jedinica; Osigurati učešće svih relevatnih subjekata i jedinica prilikom kreiranja politike razvoja i upravljanja; Odrediti lica zadužena za praćenje propisa; Redovno u toku godine izvještavati o sprovođenju strateških dokumenata, planova i programa i Obezbjediti kontinuiranu i kvalitetnu informisanost stručne i šire javnosti o radu i uslugama zdravstvene ustanove.

2. *Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih*: **Kontinuirani nadzor nad sprovođenjem postupaka za prijem u radni odnos i odlučivanje o pravima zaposlenih; Izvršiti procjenu potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti institucije i time popunjavati upražnjena radna mjesta u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta**; Obezbjedititi stručnim radnicima i saradnicima stručno usavršavanje, a pritom odrediti lice zaduženo za organizaciju i sprovođenje plana i programa stručnog usavršavanja i redovno dostavljati izvještaje o sprovedenom stručnom usavršavanju i kontiuniranim edukacijama zdravstvenih radnika; Izraditi, redovno

ažurirati i javno objavljivati Listu ljekara koji su dobili saglasnost za dopunski rad i u kojim ustanovama; Vršiti periodičnu kontrolu sertifikata o položenim stručnim ispitima i licencama za rad; Sprovoditi redovne kontrole odobrenih specijalizacija; Sprovoditi periodične kontrole opravdanosti privremene sprječenosti za rad zaposlenih i Redovno kontrolisati prisutnog zdravstvenih radnika na radnim mjestima.

Analizirajući **Zakon o zdravstvenoj zaštiti** (u daljem tekstu Zakon), Agencija konstatuje da je zdravstvena djelatnost djelatnost kojom se obezbjeđuje sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite i da je to **djelatnost od javnog interesa** (član 8 Zakona).

Članom 15 Zakona utvrđeno je da ... država utvrđuje zdravstvenu politiku. U sprovođenju zdravstvene politike, država:
... 9) utvrđuje mrežu zdravstvenih ustanova (u daljem tekstu: Zdravstvena mreža);
...11) donosi plan razvoja kadra u oblasti zdravstva.

Članom 22 se predviđa da zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove, zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici, kao i drugi subjekti koji pružaju zdravstvenu zaštitu, u skladu sa ovim zakonom.

Članom 31 Zakona predviđeno je da se u cilju ostvarivanja javnog interesa i realizacije programa zdravstvene zaštite donosi Zdravstvena mreža. Zdravstvene ustanove obavljaju zdravstvenu djelatnost u okviru Zdravstvene mreže i van Zdravstvene mreže. Zdravstvena mreža obuhvata vrstu, broj i raspored svih zdravstvenih ustanova koje osniva država i pojedinih zdravstvenih ustanova ili djelova zdravstvenih ustanova čiji je osnivač drugo pravno i/ili fizičko lice, po nivoima zdravstvene zaštite, kao i pojedina pravna lica koja obavljaju poslove koji su u vezi sa ostvarivanjem prava na zdravstvenu zaštitu.

Članom 58 Zakona kojim se uređuje osnivanje zdravstvene ustanove predviđeno je da osnivač zdravstvene ustanove može biti država, opština, domaće i strano pravno i fizičko lice.

Članom 60 je predviđeno: Kada je osnivač zdravstvene ustanove država, odnosno opština, akt o osnivanju donosi Vlada, odnosno nadležni organ opštine.

Član 68 predviđa da svaka zdravstvena ustanova donosi statut i druge opšte akte. Statutom se bliže uređuje: djelatnost zdravstvene ustanove, organizacija i način rada, djelokrug i način rada organa upravljanja, direktora i drugih stručnih i savjetodavnih tijela, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za obavljanje zdravstvene djelatnosti.

Članom 69 predviđeno je da na statut i akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, odnosno opština, saglasnost daje Ministarstvo, odnosno nadležni organ opštine.
Ako u zdravstvenoj ustanovi funkciju organa upravljanja vrši direktor, statutom te zdravstvene ustanove utvrđuju se akti na koje Ministarstvo daje saglasnost.

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (čl. 70-72) organi zdravstvene ustanove su odbor direktora (organ upravljanja) i direktor (organ rukovođenja).
Odbor direktora i direktora zdravstvene ustanove imenuje i razrješava osnivač.
Odbor direktora je obavezan organ u zdravstvenim ustanovama koje obavljaju djelatnost Kliničkog centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje, a u ostalim zdravstvenim ustanovama se ne može obrazovati.
U zdravstvenoj ustanovi u kojoj nije obrazovan odbor direktora, funkciju organa upravljanja vrši direktor.

Član 70 potencijalno može izazvati nedoumicu u pogledu organa zdravstvenih ustanova jer, stavom 1. ovog člana, uvodi generalnu normu koji su organi zdravstvenih ustanova, dok u stavu 4. istog člana precizira koje zdravstvene ustanove mogu da imaju odbore direktora.

Broj članova odbora direktora zdravstvene ustanove određuje se Statutom, u zavisnosti od vrste i obima djelatnosti koju ustanova obavlja.
Odbor direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, odnosno opština može da ima najviše sedam članova. Predstavnici osnivača čine više od polovine članova odbora direktora, s tim da se Predsjednik odbora direktora bira od predstavnika osnivača. U odbor direktora mogu biti imenovani i predstavnici nevladinih organizacija koji se bave zaštitom interesa lica sa invaliditetom. (član 71)

Stav 4 ovog člana omogućava osnivaču da u odbor direktora uključi i predstavnike određenih nevladinih organizacija, međutim navedeni stav ne doprinosi preciznijem sastavu odbora direktora, jer članstvo nevladinih organizacija ostavlja kao mogućnost, bez preciziranja kriterijuma za izbor predstavnika nevladinih organizacija.

U zdravstvenoj ustanovi čiji je osnivač država odbor direktora imenuje i razrješava Vlada, na predlog Ministarstva.
U odbor direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač država, koja obavlja zdravstvenu djelatnost za teritoriju više opština, imenuje se predstavnik kojeg sporazumno odrede te opštine, dok člana odbora direktora predlaže nadležni organ opštine, u skladu sa statutom opštine. Mandat članova odbora direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač država traje četiri godine. (član 72)

Kriterijumi za izbor članova odbora direktora zdravstvenih ustanova nisu zakonom definisani. Shodno tome, ostavljena su diskreciona ovlašćenja predlagaču, da predloži članove odbora direktora. Zakonom, nisu predviđeni ni kriterijumi za razrješenje članova odbora direktora.
Takođe, zakon ne predviđa ni upućivanje na podzakonsko regulisanje problematike kriterijuma za izbor i razrješenje odbora direktora, osim što obavezuje zdravstvene ustanove da broj članova odbora direktora utvrde Statutom.

Članom 74 je predviđeno da direktora Kliničkog Centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra, a direktora drugih zdravstvenih ustanova čiji je osnivač država imenuje i razrješava ministar na osnovu javnog konkursa.
Direktora zdravstvene ustanove čiji je osnivač opština, imenuje nadležni organ opštine, na osnovu javnog konkursa i na osnovu podnesenog programa.

Navedena odredba daje diskreciono ovlašćenje Ministrstvu zdravlja da Vladi predloži direktore zdravstvenih ustanova koji obavljaju djelatnost Kliničkog centra i Instituta za javno zdravlje jer ne postoje posebni kriterijumi koje moraju da ispunjavaju kandidati, a ni postupak izbora se ne sprovodi putem javnog konkursa.
Takođe, istom normom daju se diskreciona ovlašćenja i ministru da imenuje direktore ostalih zdravstvenih ustanova jer osim opštih uslova koji su predviđeni Zakonom o radu i uslova predviđenih Aktom o sistematizaciji koji moraju da ispunjavaju kandidati za direktore ovih institucija ne postoje dodatni kriterijumi za njihov izbor, odnosno kriterijumi za ocjenjivanje kandidata i selekciju najboljih kandidata na osnovu radnih biografija i ostvarenih rezulatata rada.
Ovo posebno iz razloga što se radi o oblasti javnog sektora koja je Akcionim planom za Poglavlje 23 i Operativnim dokumentom prepoznata kao oblast od posebnog rizika od korupcije.

Direktor zdravstvene ustanove imenuje se na period od četiri godine, s tim da isto lice može biti direktor zdravstvene ustanove najviše dva puta. *Navedena odredba je neprecizna s obzirom da nije definisano što znači dva puta uzastopno. Moguća tumačenja se odnose na dva uzastopna mandata u istoj ustanovi, a moguće je i tumačenje dozvoljenosti više od dva mandata u nekoj drugoj ustanovi, shodno zakonu. Pitanje koje se otvara jeste i pitanje računanja tekućih mandata direktora u slučaju nekih novih izmjena zakona (da li je u tom slučaju mandat direktora prvi mandat) što ostavlja mogućnost faktičkog obavljanja dužnosti direktora duži vremenski period od propisanog vremenskog trajanja dva mandata (8 godina) ali istovremeno i otvara dilemu u dijelu opravdanosti potrebe ograničavanja broja mandata direktora ustanova za one pojedince koji po stručnim i organizacionim kvalitetima i rezultatima rada u zajednicama u kojima rade, su opravdali obavljanje ovog odgovornog posla.*

Zakon u članu 90 predviđa da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u zdravstvenim ustanovama primjenjuju opšti propisi o radu, pa se da zaključiti da se i za **zasnivanje radnog odnosa zdravstvenih radnika** i zdravstvenih saradnika primjenjuju odredbe Zakona o radu.

Što se tiče zapošljavanja zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, zakon nije predvidio procedure, odnosno u zakonu nema posebnih uslova, (osim onih koji su predviđeni Aktom o sistematizaciji), kao ni odredbi koje regulišu postupak zapošljavanja.

Na navedenu problematiku je ukazano u Mišljenju Agencije za sprječavanje korupcije iz aprila 2017. godine u kojem su analizirane procedure zapošljavanja shodno Zakonu o radu i Zakonu o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, kojim je utvrđeno da: *"nedostatak jasnih kriterijuma koje se odnose na proceduru zasnivanja radnog odnosa u javnom sektoru otvara mogućnost ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedure zapošljavanja. Isto tako, Agencija upućuje na razmatranje izmjene Zakona o radu u pravcu uvođenja pravnog osnova za donošenje podzakonskog akta kojim će se definisati uslovi i procedura kod zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno obaveza definisanja procedure obavezne provjere sposobnosti i ocjenjivanja kandidata koji su se prijavili na radno mjesto kod subjekata u javnom sektoru, po ugledu na rješenja koja su predviđena za državne službenike i namještenike (Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu)."*

Takođe, zakon pravi razliku između zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika.

S obzirom da i jedni i drugi zasnivaju radni odnos u zdravstvenim ustanovama, odnosno ostvaruju prava i obaveze iz radnih odnosa, (između ostalog i pravo na specijalzaciju) Agencija smatra da bi bilo neophodno preciznije definisati ko su zdravstveni saradnici (a po mogućnosti i taksativno ih nabrojati).

ZAKLJUČAK I PREPORUKE:

- Razmatrajući problematiku formiranja organa upravljanja i rukovođenja u zdravstvenim ustanovama kao i zapošljavanje zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, Agencija za sprječavanje korupcije ukazuje da norme koje se odnose na navedenu problematiku mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti normi, nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlašćenja u pojedinim procedurama.

Zbog navedenog Agencija preporučuje:

- prilikom izmjena zakona, razmotriti korišćenje drugačije tehnike u definisanju materije iz člana 70 važećeg zakona, kako bi se otklonila eventualna kontradiktornost i svaka sumnja da su odbori direktora kao organi upravljanja u zdravstvenim ustanovama **izuzetak a ne pravilo**, kako to može biti tumačeno na osnovu pomenutog člana važećeg zakona.

- vezano za stav 4 člana 71, razmotriti mogućnost **obaveznog uključivanja predstavnika nevladinih organizacija u sastav pomenutih odbora direktora**, uz preciznije definisanje njihovog kandidovanja i izbora predstavnika, ukoliko je namjera zakonodavca da na ovaj način precizira sastav odbora direkotra.

- Preporučuje se precizno definisanje zakonskih normi oko kriterijuma za **izbor, sastav i razrješenje članova odbora direktora** u zdravstvenim ustanovama koje obavljaju djelatnost Kliničkog centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje.

- Preporučuje se definisanje zakonskih kriterijuma za **izbor i razrješenje direktora zdravstvenih ustanova** koje obavljaju djelatnost Kliničkog centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje, kao i drugih zdravstvenih ustanova kako bi se smanjila diskreciona ovlašćenja osnivača.

- Preporučuje se razmatranje preciziranja zakonskih normi koji se odnose **na uslove za izbor zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika u ustanovama**, odnosno donošenje podzakonskog akta kojim će se propisati obavezna provjera sposobnosti i definistai kriterijumi za ocjenjivanje kandidata koji su se prijavili na radno mjesto.

- Takođe, upućuje se na **preciznije definisanje kategorije zdravstvenih saradnika** s obzirom na činjenicu da zasnivaju radni odnos u zdravstvenim ustanovama, sa svim pravima i obavezama koje zakon predviđa, a kategorija su bez formalnog zdravstvenog obrazovanja.

Obradili:
Dalibor Šaban
Boris Vukašinović
Kontorlisala:
Grozdana Laković

NAČELNIK:
Mladen Tomović