



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ТЕМА
РЕАЛИЗАЦИЈА НА МЕРКИТЕ, АКТИВНОСТИТЕ И
ПОЛИТИКИТЕ ЗА СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА НА ЗДРАВСТВЕНИТЕ
РАБОТНИЦИ
ВО ЈАВНИТЕ ЗДРАВСТВЕНИ УСТАНОВИ ВО ПЕРИОДОТ
ОД 2015 ДО 2018 ГОДИНА

04 2019 03 06

Скопје, април 2020 година

СОДРЖИНА

Опис	Страна
Конечен извештај на овластениот државен ревизор	
Резиме	1-2
Вовед	3-4
Цели, критериуми и период на вршење на ревизијата	4-5
Наоди и препораки	6-21
Ревизорски заклучок	22
Прилог бр.1 – Известување заведено под број 17-333/7 од 23.03.2020 година	

Кратенки користени во извештајот:

Министерство - Министерство за здравство;

УКИМ МФ - Универзитет “Св. Кирил и Методиј“ Скопје - Медицински факултет;

УГД Штип - Универзитет “Гоце Делчев“ Штип – Факултет за медицински науки;

Институт за јавно здравје - Институт за јавно здравје на Република Северна Македонија;

Фонд за здравствено осигурување – Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија;

ЈЗУ - Јавни здравствени установи;

Програма за специјализации – Програма за потребите од специјалистички и супспецијалистички кадри согласно со мрежата на здравствени установи (2015 – 2018);

Правилник за специјализации - Правилник за специјализациите и супспецијализациите на здравствените работници со високо образование од областа на медицината и

Уредба - Уредба за мрежата на здравствени установи.



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 17-333/8

Дата: 14.04.2020

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема Реализација на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Врз основа на извршената ревизија, утврдивме дека честите измени и обемност на законската регулатива, отсуството на прецизни информации за потребен и расположив здравствен кадар, недоволната координација и контрола на субјектите инволвирани во подготвувањето и спроведувањето на Програмата за специјализации, придонеле предвидените мерки, активности и политики за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година да не се реализираат во целост.

Не е вршена ревизија на усогласеност на оваа тема, ниту е издаден извештај за годините кои претходат на периодот опфатен со оваа ревизија.

Со извршената ревизија на реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година, го утврдивме следното:

- многубројните измени и дополнувања на Законот за здравствена заштита ја отежнале неговата примена и не се обезбедени предуслови за полагање на специјалистичкиот испит;
- постојната мрежа на здравствени установи не е соодветно димензионирана и во отсуство на стандарди и стратегија, оневозможено

- е изготвување на долгорочна проекција за потребите од здравствен кадар;
- во недостиг на единствени, комплетни и ажурни податоци во регистрите за здравствениот кадар, оневозможено е континуирано следење и планирање на истиот;
 - изготвувањето на Програмата за специјализации се базира на несоодветно документирани податоци и анализи и недоволна координација на инволвираните институции. Поради тоа, истата нецелосно соодветствува со реалните потреби на ЈЗУ и голем дел од одобрените специјализации не се реализираат;
 - следењето на реализацијата на Програмата за специјализации е отежнато поради значителниот одлив на кадар од ЈЗУ;
 - не се преземени доволно активности за следење на специјализациите и не постои сигурност дека специјализантите ги поминуваат сите предвидени постапки во рамки на секој дел од стажот (во понатамошниот текст – турнус), имајќи предвид дека обрасците за евиденција на спроведените постапки во текот на стажот неажурно се пополнуваат и одобруваат и
 - ненавременото плаќање на надоместокот за специјализации од страна на ЈЗУ и ненавременото доставување, одобрување и обработка на обрасците за евиденција на специјалистичкиот стаж предизвикуваат отежнато следење и ненавременно распределување на надоместокот за ментори, едукатори и ЈЗУ каде се спроведуваат турнусите.

За надминување на утврдените состојби до одговорните лица на институциите вклучени во процесот, ревизијата даде препораки за преземање соодветни мерки и активности.

Законскиот застапник на Медицински факултет при Универзитет Св. Кирил и Методиј - Скопје на ден 23.03.2020 година достави известување до Државниот завод за ревизија со кое известува дека нема забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор и дека се преземени активности за постапување по дадените препораки.

По Нацрт Извештајот на овластениот државен ревизор не се примени забелешки од законските застапници на Министерството за здравство и Универзитет Гоце Делчев – Штип, Факултет за медицински науки.

1. Вовед

- 1.1. Извршена е ревизија на усогласеност на тема Реализација на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година.
- 1.2. Ревизијата е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.
- 1.3. Не е вршена ревизија на усогласеност на оваа тема, ниту е издаден извештај за годините кои претходат на периодот опфатен со оваа ревизија.
- 1.4. Реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи е одговорност на раководството на:

Министерство за здравство застапувано од:

- Никола Тодоров, министер за здравство од 28.07.2011 година до 30.05.2017 година;
- д-р Арбен Таравари, министер за здравство од 31.05.2017 година до 15.11.2017 година и
- доц. д-р Венко Филипче, министер за здравство од 25.12.2017 година.

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” Скопје - Медицински факултет застапуван од:

- проф. д-р Никола Јанкуловски, декан до 27.06.2016 година и
- проф. д-р Соња Топузовска, декан од 31.10.2016 година.

Универзитет “Гоце Делчев” Штип – Факултет за медицински науки застапуван од:

- проф. д-р Блажо Боев, ректор од 01.09.2015 година.

Министерството за здравство е одговорно за креирање политики за специјализации, прибирање информации и изготвување предлог програма за потребите од специјалистички кадри се до објавување на јавен оглас за запишување на специјализации.

Факултетите се одговорни за креирање на плановите и програмите за настава за поединечните специјализации, како и за спроведувањето на специјализациите од објавување на јавниот оглас до полагање на специјалистичкиот испит.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерни контроли, релевантни за планирање, изготвување и следење на реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на

здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година.

Раководството на субјектите е исто така одговорно за осигурување дека активностите и информациите се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

- 1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат заклучок за усогласеност на реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи со релевантната законска регулатива, врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и оценка за сигурноста на контролите со кои се обезбедува спречување или откривање на грешките во планирањето и изготвувањето на Програмата за специјализации и следењето на реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година е во согласност со законската регулатива. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

2. Цели, критериуми и период на вршење на ревизијата

- 2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година, е да овозможи ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали се воспоставени ефикасни контроли и се преземаат потребните активности во институциите вклучени во процесот кои обезбедуваат законитост во:

- планирањето и изготвувањето на Програмата за специјализации;
- следењето на реализацијата на активностите за специјализација на здравствените работници и
- плаќањето и распределувањето на средствата од надоместокот за специјализации.

2.2. Критериуми во однос на кои предметната материја е споредувана се:

- Закон за здравствената заштита;

- Закон за високото образование;
- Закон за евиденции во областа на здравството;
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола;
- Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници;
- Уредба за мрежата на здравствени установи;
- Правилник за систематизација на работните места во Министерството за здравство;
- Правилник за специјализациите и супспецијализациите на здравствените работници и здравствените соработници со високо образование;
- Правилник за специјализациите и супспецијализациите на здравствените работници со високо образование од областа на медицината;
- Правилник за начинот на запишување во регистарот на здравствените работници;
- Програма и измени на Програмата за потребите од специјалистички и супспецијалистички кадри согласно со мрежата на здравствени установи (2015 – 2018);
- Одлука и измени и дополнувања на Одлуката за надоместокот за спроведување на теоретската настава и практичната обука и за полагање на испит за специјализации односно супспецијализации од областа на медицината, стоматологијата и фармацијата.

Исто така обезбедени се податоци за извршената ревизија преку:

- анализа на базите на податоци;
- извештаи и информации и
- прашалници, прегледи и интервјуа со раководствата и непосредните извршители за спроведување на специјализациите во Министерството за здравство, УКИМ МФ, УГД Штип, Институтот за јавно здравје, Управата за електронско здравство и јавните здравствени установи.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 19.09.2019 до 25.12.2019 година од тим на Државниот завод за ревизија.

3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките

Не е вршена ревизија на усогласеност на оваа тема, ниту е издаден извештај за годините кои претходат на периодот опфатен со оваа ревизија.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој Извештај беа дискутирани на завршен состанок со раководството и одговорните лица на субјектите предмет на ревизија на ден 10 и 14 јануари 2020 година.

Законскиот застапник на Медицински факултет при Универзитет Св. Кирил и Методиј - Скопје на ден 23.03.2020 година достави известување до Државниот завод за ревизија со кое известува дека нема забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор и дека се преземени активности за постапување по дадените препораки.

По Нацрт Извештајот на овластениот државен ревизор не се примени забелешки од законските застапници на Министерството за здравство и Универзитет Гоце Делчев – Штип, Факултет за медицински науки.

Со ревизијата на усогласеност на реализацијата на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година, ревизијата го утврди следното:

4.1. Усогласеност со закони и прописи

4.1.1. Постапката за спроведување на специјализациите е уредена со Законот за здравствената заштита и Правилникот за специјализации, а со ревизијата опфатени се нивните измени во периодот од 2015 година до денот на ревизија.

Со извршената анализа на одредбите во горенаведените акти, како и начинот, динамиката и можностите за нивна имплементација, го констатиравме следното:

- Законот е оптоварен и дополнет со одредби кои се однесуваат на активности за спроведување на специјализациите, кои би требало да бидат уредени со подзаконски акт;
- не се преземени доволно активности за создавање соодветни институционални капацитети за имплементација на одредбите. Имено, УКИМ МФ се соочил со значајни потешкотии при организирање настава и обезбедување финансиски средства за полагање испит по англиски јазик за сите специјализанти. Исто така, имплементацијата на одредбите бара ангажирање човечки ресурси и дополнителни активности кои во Министерството не се спроведени, односно:
 - не е формирана Национална комисија за изготвување на базите на прашања и студии на случаи за полагање на интермедијалниот и специјалистичкиот испит;
 - не се обезбедени потребните просторни услови и материјално-техничка и информатичка опрема за полагање специјалистички испит и
 - не е спроведена обука и испит за втор странски јазик;
- поради неможност да се обезбеди престој во медицински установи во странство како и потешкотии за обезбедување финансиски средства, постојат објективни пречки за исполнување на обврската за обуки на специјализантите во странство во траење од три месеци;

- со измените на Законот од 2016 година предвидено е министерот за здравство да пропише начин на спроведување скратени специјализации по вонболничка ургентна медицина и вонболничка педијатрија во траење од 36 месеци, со цел побрзо обезбедување специјалистички кадри од овие области, а за потребите на здравствените домови и станиците за брза помош. Во функција на горенаведеното, Министерството во 2016 година побарало од двете високообразовни установи да достават предлог програми за наведените специјализации. Надлежните катедри не ги изготвиле бараните програми со образложение дека, согласно меѓународните стандарди не се предвидени специјализации за тие области со толку кратко времетраење.

Неоспорувајќи го постигнатиот напредок во однос на уредување на дел од прашањата кои претходно воопшто не биле уредени, а имајќи ги предвид погоре наведените состојби, може да се констатира дека измените и дополнувањата на Законот ја отежнале неговата примена. Исто така, целосното уредување на постапката за специјализација во закон, наместо во подзаконски акт оневозможило поголема флексибилност за евентуални измени. До денот на ревизијата не се обезбедени законските предуслови за полагање на интермедијалниот и специјалистичкиот испит, поради што ниту еден од запишаните специјализанти согласно Програмата за специјализација од 2015 година не полагал специјалистички испит. Утврдената состојба не е во согласност со членовите 144-s и 145-a од Законот за здравствената заштита.

Во текот на ревизијата донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за здравствената заштита¹ со кој е предвидено:

- укинување на одредбите за: познавање најмалку два странски јазици, полагање на интермедијален испит, задолжителни обуки на специјализантите, бази на прашања и студии на случаи за полагање на интермедијалниот и специјалистичкиот испит, просторни услови и материјално-техничка и информатичка опрема за полагање на испитите, обука на специјализантите во странство, како и специјализација по вонболничка ургентна медицина и вонболничка педијатрија во траење од 36 месеци и
- начинот на спроведувањето на специјалистичкиот стаж и начинот на полагање на испитот да се уредат со подзаконски акт.

Препораки

Одговорните лица во Министерството во соработка со факултетите да преземат активности за:

¹ Службен весник на РСМ бр.275 од 27.12.2019 година

- изготвување и донесување на подзаконските акти за уредување на начинот на спроведување на специјалистичкиот стаж и полагање на специјалистичкиот испит и
- обезбедување на потребните предуслови за доследна имплементација на одредбите од Законот за здравствена заштита и подзаконските акти.

4.1.2. Со Уредбата за мрежата на здравствени установи² регулирано е разграничување на здравствената дејност во мрежата на примарно, секундарно и терциерно ниво на здравствена заштита и со истата е одреден максималниот број на доктори специјалисти по дејности. Со направената анализа на Законот за здравствена заштита и Уредбата и преземените активности за имплементација на истите, го констатиравме следното:

- согласно Законот, Уредбата е донесена врз основа на затечена состојба, односно во мрежата се вклучени сите здравствени установи кои до тој момент имале склучен договор со Фондот за здравствено осигурување. При тоа, предвидено е донесување критериуми и стандарди³ за обезбедување капацитети во мрежата и нејзино прилагодување кон истите, но во периодот од 2012 година до денот на ревизијата истите не се донесени;
- единствен критериум кој е земен предвид при одредувањето на потребниот број тимови за сите три нивоа на здравствена заштита во мрежата е бројот на население на ниво на регион⁴, но истиот не е утврден како резултат на извршена анализа и
- во отсуство на донесени стандарди, не е донесена стратегија за определување на долгорочна динамика за приспособување на фактичките капацитети кон стандардите за обезбедување со капацитети во мрежата на здравствени установи, со која би се обезбедило правилно планирање и управување со ресурсите во здравството и достапност на здравствените услуги.

Имајќи го предвид горенаведеното, може да се констатира дека постои ризик, постојната мрежа да не е соодветно димензионирана и со истата да не е постигната оптимизација на бројот и видот на здравствени установи, кадарот и опремата, како и подобрување на квалитетот на здравствената заштита. Во отсуство на стандарди и стратегија, оневозможено е изготвување на долгорочна проекција на потребите од здравствен кадар, што како приоритет континуирано се дефинира во Стратешките планови на министерството⁵.

² Службен весник на Република Македонија бр. 81 од 28.6.2012 година

³ Во зависност од бројот на жители или групи на жители според полот и возраста по одделен носител на здравствена дејност, болничка постела и за одделна специјалност и технички посложена единица, односно опрема

⁴ Извор: Извештај за здравје на населението за 2014 година од Институт за јавно здравје

⁵ Стратешки план на Министерството за здравство 2015-2017 година, Стратешки план на Министерството за здравство 2016-2018 година и Стратешки план на Министерството за здравство 2017-2019 година

Наведеното не е во согласност со член 17 од Законот за здравствената заштита и Стратешките планови на Министерството.

Препораки

Одговорните лица во Министерството да ги преземат потребните активности за:

- донесување на критериуми и стандарди за обезбедување капацитети во мрежата на здравствени установи;
- донесување стратегија за определување на долгорочна динамика за приспособување на фактичките капацитети кон стандардите за обезбедување со капацитети во мрежата на здравствени установи и
- создавање услови за прилагодување на мрежата на здравствени установи кон стандардите.

4.1.3. Законските и подзаконските акти од областа на здравството предвидуваат воспоставување и водење неколку вида регистри на здравствени работници и соработници. Со извршениот увид во начинот на водење на регистрите, како и комплетноста, точноста и навременоста на податоците во истите, ги констатиравме следните состојби:

- согласно Законот за евиденции од областа на здравството, Институтот за јавно здравје води регистар на здравствени работници и соработници со податоци за вработен кадар во ЈЗУ, кои ги добива во хартиена форма од регионалните центри за јавно здравје, врз основа на индивидуалните евиденции на ЈЗУ. Институтот има законска обврска за анализа на податоците за кадрите во мрежата и за сумираните податоци секоја година издава публикација „Кадар во здравствените установи“. Иако целта на публикацијата е да даде придонес во изготвување на стратегија за развој на здравството, податоците се собираат еднаш годишно со состојба на кадарот на крајот на секоја година, но не се следи движењето на здравствениот кадар и истите не се користат за подолгорочни анализи и креирање политики;
- согласно Законот за здравствената заштита и Правилникот за начинот на запишување во регистарот на здравствените работници⁶, од 2018 година предвидено е водење електронски регистар на здравствени работници, како составен дел на интегрираниот здравствен информатички систем. Управата за електронско здравство е надлежна за воспоставување и одржување на регистарот, а Институтот за јавно здравје е надлежен за потврдување на податоците за кадарот кои треба да ги внесуваат ЈЗУ. За таа цел креиран е посебен модул и номинирани се лица од ЈЗУ за електронско пополнување на индивидуалните евиденции. И покрај доставените дописи од страна на Министерството, голем дел од ЈЗУ не ги внесуваат или нецелосно ги внесуваат потребните податоци. Поради тоа, податоците се парцијални и непотполни и од истите не може да се добие точен податок за состојбата и

⁶ Службен весник на Република Македонија бр. 112 од 13.06.2016 година

промените во структурата на кадарот во ЈЗУ (доктори на медицина, специјализанти и специјалисти) и

- во Министерството во тек е спроведување на проектот „Анализа на секундарната и терциерната здравствена заштита на системот“, поддржан од Европската Комисија. Целта на проектот е проценување на моменталниот статус на работењето на сите здравствени установи на секундарно и терциерно ниво, во насока создавање основа за креирање подолгорочни политики во здравството. Во рамки на проектот обезбедени се податоци за бројот и структурата на кадарот со пресек 31 декември 2018 година од ЈЗУ, но надлежните сектори во Министерството се уште не ги користат истите.

Со споредување на овие податоци и податоците објавени од Институтот за јавно здравје, констатиравме дека истите не се совпаѓаат, прикажано во табелата подолу:

Табела бр.1 Споредбени податоци за кадар во ЈЗУ со состојба 31.12.2018 година

Вид на јавна здравствена установа	Вкупно вработени		Доктори на медицина		Доктори специјалисти		Доктори на специјализација	
	Проект	Институт	Проект	Институт	Проект	Институт	Проект	Институт
Универзитетски клиници	4.501	5.127	1.077	900	878	724	144	148
Болници (клинички, општи и специјални)	8.717	9.101	1.817	1.756	1.262	1.229	387	355
Здравствени домови	4.095	4.456	980	794	348	306	103	84
Центри за јавно здравје, институти и заводи	1.461	2.612	308	546	259	379	34	65
Вкупно	18.774	21.296	4.182	3.996	2.747	2.638	668	652

Во отсуство на единствени, комплетни и ажурни податоци за здравствениот кадар, оневозможено е континуирано следење и планирање на истиот заради усогласување со потребите и материјалните можности и унапредување на здравствената заштита.

Утврдените состојби не се во согласност со член 17 став 9, член 116 и член 249-в од Законот за здравствената заштита и член 7 од Правилникот за начинот на запишување во регистарот на здравствените работници и стратешките планови на Министерството.

Препораки

Одговорните лица во Министерството да преземат активности за:

- прецизно уредување и разграничување на надлежностите на институциите вклучени во евиденција, следење и планирање на кадарот во здравствениот сектор;
- создавање услови за поврзување на евиденциите од сегашните два регистри на здравствените работници и нивно интегрирање во единствена целина и
- обезбедување услови и задолжување на одговорните лица за навремено и точно внесување на податоците во електронскиот регистар.

4.1.4. Согласно Законот за здравствената заштита, на предлог на Советот за специјализации формиран од министерот за здравство, Владата донесува четиригодишна програма за потребите од специјалистички и супспецијалистички кадри, согласно мрежата на здравствени установи. Потребата за специјалистички кадри секоја година се утврдува дополнително, врз основа на бројот и старосната структура на специјалистите, потребата од користење на одредени здравствени услуги во конкретните ЈЗУ и времето на чекање, согласно електронската листа на закажани прегледи.

Со извршената ревизија го констатиравме следното:

- и покрај тоа што при изготвување на Програмата за специјализации треба да се земе предвид расположливоста на високо образовниот кадар (ментори) на медицинските факултети, со Законот не е предвидено учество на претставници од факултетите во Советот за специјализации. Членови на Советот се претставници од коморите⁷, Министерството за здравство, Министерството за образование и Фондот за здравствено осигурување. УКИМ МФ во повеќе наврати поднел иницијатива за вклучување во Советот, но до денот на ревизијата истата не е прифатена.

При изготвување на Програмата за специјализации за период 2015-2018 година и измените на истата, од факултетите се побарани и добиени податоци за расположливите ментори по области на специјализација. При тоа, не е земено предвид дека спроведувањето на практичниот дел за сите специјализации од двата факултета ќе се врши во истите овластени ЈЗУ, со истите просторни услови, опрема и пациенти, а во некои случаи и со истите едукатори;

- на ревизијата не и се презентирани записници од одржани седници и извештаи од работењето, ниту за начинот на кој Советот за специјализација го утврдил бројот и видот на специјализациите по ЈЗУ содржани во Програмата за специјализации од 2015 година. Презентиран е само записник од првата седница на Советот за специјализации формиран во 2018 година. До сите ЈЗУ доставен е допис со кој се дадени насоки за постапување и

⁷ Лекарска комора, Стоматолошка комора и Фармацевтска комора

побарани се податоци за потребите за специјализации. Презентирани се ексел табели за извршени анализи, но во отсуство на процедура/деловник со кој ќе се дефинира начинот на работа на Советот, истите не се документирани и не може да се потврди дека утврдените специјализации се согласно критериумите за дефинирање на потребата за специјалистички кадри. Особено што, барањата на ЈЗУ не се базираат на реалните потреби, односно барани се специјализации за невработен кадар врз основа на очекувани идни вработувања или за кадар надвор од дејностите утврдени со Статутите на одредени ЈЗУ (најчесто здравствените домови);

- иако предлагањето и координирањето на потребите од нови здравствени и специјалистички кадри во ЈЗУ е во надлежност на Секторите за примарна и секундарна и терциерна здравствена заштита, активностите поврзани со планирањето и обезбедувањето на податоци за изготвување на Програмата за специјализациите, биле доверени на лица надвор од овој сектор. Поради тоа, може да се констатира дека не функционира принципот на делегирање на одговорности, со што се доведува во прашање имплементирањето, евидентирањето, следењето и континуитетот на активностите во Министерството;
- Програмата секоја година се ажурира врз основа на барања од ЈЗУ и во текот на 2015 година направени се четири измени, и по една во 2016 и 2018 година. Голем дел од одобрените специјализации не се реализираат од различни причини и тоа: непријавување на оглас, недобиени согласности за вработување, недостиг на кадар и загрозување на функционирање на ЈЗУ поради неможност ограничениот кадар да се прати на специјализација итн., што дополнително го отежнува следењето на одобрените и реализирани специјализации и
- врз основа на донесената Програма за специјализации, ЈЗУ носат годишни Програми за стручно усовршување во кои ги утврдуваат бодовите за селекција на кандидатите и редоследот на упатување на специјализација по пат на оглас. Од добиените податоци констатиравме дека некои ЈЗУ немаат донесено годишни програми, конкурсите и бодувањето не секогаш се спроведуваат согласно Законот и немаат уредна документација за спроведените огласи.

Поради наведеното не може да се потврди дека Програмата за специјализација ги одразува реалните потреби на ЈЗУ и здравствениот сектор. Во прилог на оваа констатација е и тоа што на секој објавен оглас во минатите години, се пријавиле значително помалку кандидати од вкупно распишаните места за специјализации. Имено, согласно добиените податоци од факултетите, во периодот 2015-2018 година на УКИМ МФ од распишани 681 место за државни специјализации примени се 358, додека на УГД Штип од распишани 164 места, примени се вкупно 42 специјализанти.

Наведеното влијае на остварувањето на целите на Програмата за специјализација и не е во согласност со член 148 од Законот за здравствената заштита, член 6, 7 и 14 од

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Правилникот за систематизација на работните места во Министерството.

Препораки

Одговорните лица во Министерството во соработка со факултетите да преземат активности за иницирање измени во прописите во насока на:

- вклучување на претставници на медицинските факултети во Советот за специјализации и
- задолжителна координација и комуникација помеѓу медицинските факултети и Министерството за утврдување и усогласување на расположливиот кадар за спроведување на специјализациите.

Одговорните лица во Министерството да преземат активности за:

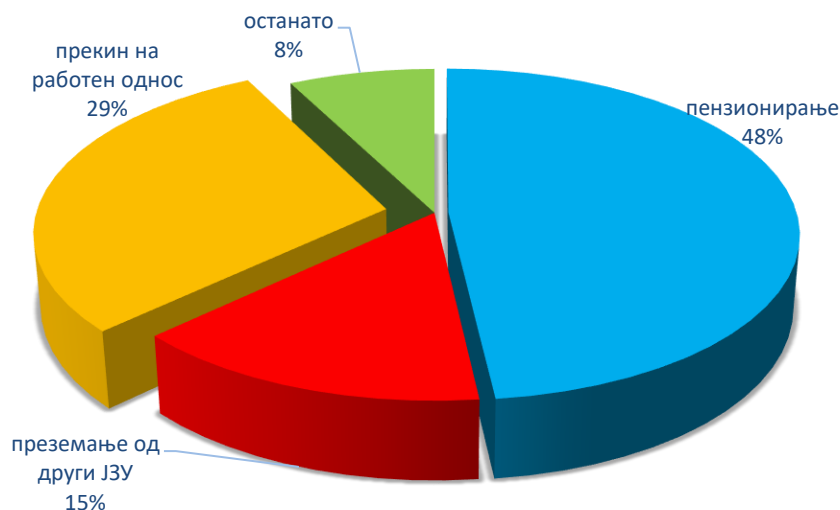
- донесување акт за уредување на работата на Советот за специјализации и
- прецизно дефинирање на надлежностите на организационите единици во Министерството, нивна меѓусебна комуникација и координација и документирање на информациите.

4.1.5. Следењето на реализацијата на Програмата за специјализации, потребите на ЈЗУ и движењето на кадарот особено е отежнато поради значителниот одлив на кадар. Имено од доставените податоци од ЈЗУ⁸ одливот опфаќа 10% од вкупно вработените лекари⁹, а 74 % од вкупниот одлив се однесува на специјалисти. Причините за одливот на кадарот се прикажани во Графикон бр.1.

Графикон бр.1. Структура на одливот на здравствениот кадар од ЈЗУ за период од 2015 до 2018 година

⁸ од вкупно 110, податоци доставија 62 ЈЗУ

⁹ општи лекари, специјалисти и специјализанти



Значајно учество во вкупниот одлив има прекинувањето на работниот однос поради заминување во приватно здравство или странство, како и движењето кон други ЈЗУ со преземање, со што се отежнува планирањето на потребниот кадар. Некоординираното давање согласности за преземање на здравствен кадар, го отежнува функционирањето на одредени ЈЗУ и доведува до нерамномерна распределеност на кадарот и достапност на здравствените услуги. Од направените анализи на добиените податоци и интервјуа, констатиравме дека преземањето на кадар е најмногу застапено од здравствените домови и општите болници кон болниците и универзитетските клиники во Скопје, кои пак се соочуваат со превработеност од конкретен кадар. Состојбата со специјалистичкиот кадар во јавното здравство дополнително се усложнува имајќи го предвид податокот дека 25% од вкупниот број доктори специјалисти се на возраст над 60 години.

На одливот на кадарот значително влијание може да има и либерализирањето на условите, односно времето што специјализантот треба да го помине во установата по завршувањето на специјализацијата и висината на средствата што специјализантот треба да ги надомести ако на негово барање или по негова вина, предвреме ја напушти установата која го упатила на специјализација. Имено, и покрај значајниот одлив на кадар, со измените на Законот во периодот од 2016 до 2019 година, времето постапно е намалено од петнаесет години на времетраење еднакво на должината на специјализацијата, а висината на средствата од десеткратен износ е намален на двократен износ на вредноста на специјализацијата. За промените на условите за специјализација, дел од ЈЗУ немаат направени соодветни анекси на договорите, склучени со специјализантите, иако истото е предвидено со измените на Законот во 2019 година.

Поради наведеното оневозможено е ефикасно планирање на потребниот кадар во јавното здравство и не е во согласност со начелата на достапност, ефикасност,

континуираност, правичност, сеопфатност и обезбедување на квалитетен и сигурен здравствен третман, предвидени во член 5, 6, 7, 9, 10, 11 од Законот за здравствената заштита.

Препораки

Одговорните лица во Министерството да преземат активности за:

- преиспитување и прилагодување на законските решенија во однос на условите за специјализации и
- давање согласности за преземање на здравствени работници од една во друга ЈЗУ, согласно реално утврдени потреби.

4.1.6. Со Законот за здравствената заштита е уредено Министерството да издава писмени овластувања на високообразовните и здравствените установи за спроведување на теоретскиот и практичниот дел на специјалистичкиот стаж. За уредување на односите при спроведување на практичниот дел факултетите и ЈЗУ склучуваат договори. Од друга страна, согласно Законот за високо образование, факултетите и ЈЗУ склучуваат спогодби за уредување на односите во вршењето на образовната, научно-истражувачката и здравствената дејност, како и за уредување на работниот однос на лицата избрани во наставно-научни звања.

Со извршениот увид во приложената документација, ги констатиравме следниве состојби:

- комуникацијата помеѓу медицинските факултети и Министерството е незадоволителна, поради што и активностите на истите се некоординирани. Имено, во текот на 2017 и 2018 година УКИМ МФ доставил дописи до ЈЗУ универзитетски клиници, со кои им укажува да не потпишуваат договор за реализација на специјалистички турнуси со факултет од друг универзитет, повикувајќи се на склучените спогодби и анекси кон истите од 2009 година, а во спротивно ќе им бидат раскинати договорите за двоен работен однос на докторите избрани во звање на овој факултет. Со наведените спогодби и анекси се предвидува ЈЗУ без надомест, единствено и само за потребите на УКИМ МФ да обезбедат услови за реализација на теоретската и практичната настава. За ваквата состојба во почетокот на 2017 година УГД Штип има доставено Укажување¹⁰ до надлежните министерства¹¹. Во доставениот одговор, Министерството за образование укажува на одредбите од Законот за високо образование од 2012 година, со кои и останатите универзитети добиваат право да склучуваат спогодби со здравствени установи.

Но, и покрај тоа УГД Штип се уште нема склучени договори за реализација на специјалистичките турнуси со дел од ЈЗУ универзитетски клиници, со што се доведува во прашање целосното исполнување на планот и програмата на запишаните специјализанти од тие области, особено што на

¹⁰ Допис бр.1002-59/61 од 10.03.2017 година

¹¹ Министерство за здравство и Министерство за образование

овој факултет се запишани значително помал број специјализанти во однос на УКИМ МФ и

- не се пропишани критериуми кои задолжително треба да ги исполнуваат факултетите, за да добијат овластување за спроведување на теоретскиот дел на специјалистичкиот стаж од страна на Министерството. На УГД Штип, теоретската настава се спроведува врз основа на доделени овластувања за менторство, а на УКИМ МФ врз основа на Одлука донесена од Министерството, согласно Правилникот за специјализации од 2012 година кој не е во важност.

Утврдените состојби не се во согласност со член 179 од Законот за високо образование и член 140 став 5, 18 и 19 од Законот за здравствената заштита, доведуваат специјализантите од УГД Штип да се ставени во нерамноправна положба во однос на оние од УКИМ МФ и влијаат на квалитетот на образованието и практичните вештини со кои се стекнуваат.

Препораки

Одговорните лица во Министерството во соработка со факултетите да преземат активности за:

- пропишување на критериуми кои факултетите треба да ги исполнуваат и доделување на овластување за спроведување теоретска настава на специјалистичкиот стаж и
- обезбедување соодветна координација и комуникација помеѓу медицинските факултети за непречено склучување договори и спогодби.

4.1.7. Со увид во одредбите на Правилникот за специјализациите на здравствените работници со високо образование од областа на медицината и начинот на спроведувањето на планот и програмата за специјализациите, како и надзорот кој го вршат менторите и едукаторите во стекнувањето на образованието и вештините на специјализантите, ги констатиравме следниве состојби:

- отсуството на прецизно уредување на редоследот на спроведување на турнусите, како и нерамномерната динамика на објавување на огласите и запишување на голем број специјализанти одеднаш, значајно го отежнува спроведувањето на општиот дел на специјалистичкиот стаж во првите две години кој е ист за сите специјализанти, без оглед на видот на специјализација. При тоа, најголемиот товар е на универзитетските клиники и болници во Скопје, каде се јавува и недостиг на едукатори;
- поради карактерот на работата и организирањето на работното време во смени и дежурства, практичната настава специјализантите ја спроведуваат не само со назначениот едукатор, туку и со останатиот здравствен кадар во ЈЗУ. При тоа не секаде се води ажурна евиденција за времето поминато на поединечните турнуси. Од друга страна, ЈЗУ не секогаш имаат целосни информации за статусот на своите вработени пратени на специјализација,

имајќи предвид дека специјализациите се водат од страна на соодветните катедри на факултетите;

- специјализантските книшки и обрасците за евиденција на спроведените постапки во текот на стажот не секогаш ажурно се пополнуваат и одобруваат. Имено, евиденциите на дневните активности, во голем број случаи, комплетно се пополнуваат пред полагање на специјалистичкиот испит, кога и се врши проверката и одобрувањето како услов за полагање на истиот и
- иако во Правилникот е предвидено, менторот најмалку два часа неделно да поминува со секој специјализант, од направените интервјуа констатиравме дека во голем број случаи истото не се спроведува во целост.

Поради наведеното, ревизијата не беше во можност да се увери дека од страна на факултетите се преземени доволно активности за следење на специјализациите и не постои сигурност дека специјализантите ги поминуваат сите предвидени постапки во рамките на секој турнус, што влијае на квалитетот на стекнатото знаење и вештини на специјализантите. Утврдените состојби не се во согласност со 142 и 144-а од Законот за здравствена заштита и член 21 и 22 од Правилникот за специјализации.

Согледувајќи ги потешкотиите во спроведувањето на специјализациите во текот на 2019 година, формирана е мешовита комисија за проценка на условите за спроведување на практичниот дел од специјалистичките турнуси по одредени области во неколку болници¹² надвор од Скопје и во тек е сумирање на резултатите од извршената проценка.

Во тек на ревизијата преземени се активности за давање насоки за ажурно користење на обрасците за следење и одобрување на специјализантскиот стаж на катедрите на УКИМ МФ.

Препораки

Одговорните лица во факултетите да преземат активности за зголемување на надзорот и контролата во спроведувањето на теоретската и практичната настава според планот и програмата за специјализациите.

Одговорните лица во Министерството во соработка со факултетите да ги продолжат активностите за проценка на условите за спроведување на практичниот дел од специјалистичките турнуси и вклучување на повеќе ЈЗУ за спроведување на истите.

- 4.1.8. Со Законот за здравствена заштита предвидено е плаќање на надоместок за спроведување на специјализациите, кој треба да ги покрие реалните материјални трошоци за теоретската и практичната настава и за ангажираните лица, како и за полагање на колоквиумите и испитите. Висината на овој надоместок е

¹² Клинички болници Тетово, Битола и Штип и ЈЗУ Специјална болница за ортопедија и трауматологија Св. Еразмо Охрид

определена со Одлука¹³ на Владата. За секој вработен упатен на специјализација, ЈЗУ уплатува средства на сметка на факултетот врз основа на склучен договор. За уредување на меѓусебните права и обврски при спроведување на турнусите, факултетот и ЈЗУ склучуваат договори.

Со извршениот увид во презентираната документација од реализираните плаќања на надоместокот за специјализација на ЈЗУ кон УКИМ МФ и делот од надоместокот за вршење на практичната настава од страна на УКИМ МФ кон другите ЈЗУ, го констатиравме следното:

- ЈЗУ не секогаш го плаќа надоместокот кон УКИМ МФ на почеток на секој семестар. Имајќи предвид дека целосно платените надоместоци се еден од предусловите за полагање, постојат случаи каде вкупниот износ за сите семестри се плаќа еднократно пред пријавување на специјалистичкиот испит. Според добиените податоци од деловните книги на УКИМ МФ, со состојба во септември 2019 година, искажани се побарувања од ЈЗУ по овој основ во вкупен износ од 48.056 илјади денари, од кои 23.016 илјади денари се однесуваат за запишани специјализанти заклучно со 2018 година. Горенаведеното влијае на финансиската состојба на ЈЗУ во моментот кога треба да се исплати вкупниот износ за сите семестри, имајќи предвид дека најголем дел од овие средства биле планирани во буџетите во претходните години. Од друга страна влијае и на можноста на факултетот за навремено распоредување на средствата од надоместокот;
- начинот на евидентирање и следење на платениот и распореден надоместок, како и траењето на специјализациите, доведува до разидувања во евиденциите помеѓу УКИМ МФ и ЈЗУ и не секогаш може да се потврди точноста на меѓусебните побарувања и обврски. Особено што софтверот за следење на плаќањата за специјализации во УКИМ МФ, не е поврзан со сметководствената евиденција. Според евиденциите на УКИМ МФ, кај повеќе од половина од вкупно уплатените средства од ЈЗУ не е јасно и прецизно наведено за кој специјализант и за кој семестар се однесува плаќањето и неопходно е дополнително обезбедување податоци за потврдување на основот на плаќање од ЈЗУ и негово соодветно евидентирање.
- Нередовното и несоодветно плаќање на надоместокот од страна на ЈЗУ кај УКИМ МФ предизвикува отежнато следење на плаќањата во целиот период на спроведувањето на специјализацијата и ненавремено плаќање на обврските кои УКИМ МФ ги има по основ на специјализации;
- Одделението¹⁴ каде се обработуваат шестмесечните извештаи и изготвуваат прегледи и решенија за исплата на надоместокот за специјализации се соочува со недостиг на кадар, односно овие активности за сите специјализанти ги извршува едно лице, што влијае на навременото

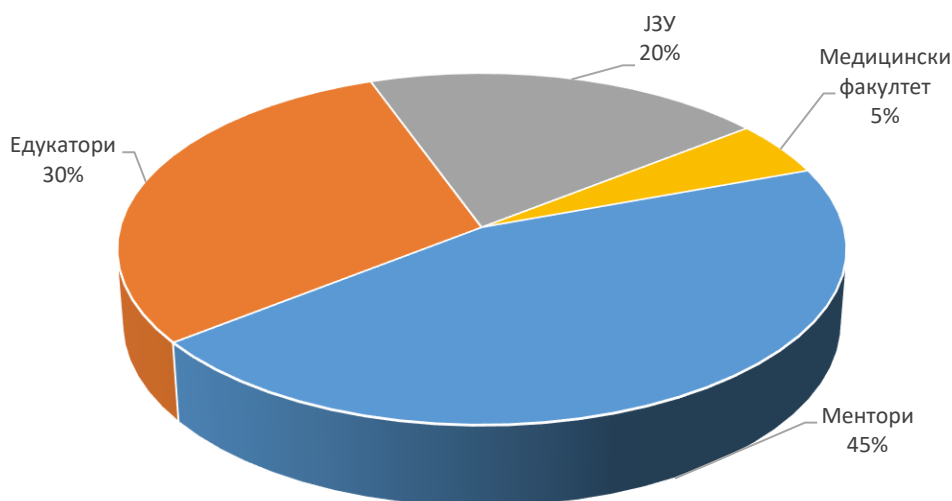
¹³ Службен весник на Република Македонија бр. 123/12 и 124/15

¹⁴ Одделение за последипломски (магистерски и специјализации) и докторски студии на УКИМ МФ

извршување на работите. Шестмесечните извештаи изготвени од специјализантите и одобрени од страна на менторот на соодветната катедра, врз основа на заверена специјализантска книшка, претставуваат основа за составување на прегледите за распределување на платениот надоместок за спроведените турнуси по едукатори. При тоа, дел од специјализантите нередовно или неправилно ги изготвуваат извештаите, а во некои случаи се непотпишани или делумно потпишани, за што од одделението се бара исправка на истите. Како резултат на констатираните слабости во ажурноста и комплетноста на споменатите евиденции и документација, како и недоволната екипираност на УКИМ МФ, во текот на 2018 и 2019 година се вршат плаќања на едукатори за спроведени турнуси во 2015, 2016 и 2017 година.

- Според податоците од деловните книги на УКИМ МФ во 2019 година искажани се обврски за плаќање на надоместокот за специјализации кон ментори, едукатори и ЈЗУ за спроведени турнуси во вкупен износ од 212.682 илјади денари, од кои 159.029 илјади денари се пренесена состојба од 2018 година. Овој износ се однесува на добиени средства за запишани државни и приватни специјализации и супспецијализации, кои не се разграничени и распределени;
- поради ненавремените плаќања на надоместокот, а во отсуство на потврда од страна на ЈЗУ за редовноста на специјализантите при спроведување на турнусите, се создава ризик исплатите за едукаторите да бидат некомплетни и не секогаш да соодветствуваат со реално извршената едукација, односно да не бидат оправдани. Особено што директорите на ЈЗУ се одговорни за назначување на едукаторите и за распределба на добиените средства од факултетот и
- согласно утврдените проценти за распоредување на надоместокот за специјализации, во период од 2015 до 2019 година, најголемиот дел од истиот односно 75% се исплатува за ментори и едукатори, додека пак само 25% се исплаќа на факултетите и ЈЗУ, каде што се спроведува теоретскиот односно практичниот дел од специјализациите, дадено во Графикон бр.2.

Графикон бр.2. Распределба на надоместокот за специјализации



Оваа состојба упатува на недоволно сразмерна распределба на средствата од надоместокот за специјализации, имајќи предвид дека факултетите и ЈЗУ, надлежни за спроведување на специјализациите ангажираат значајни финансиски, просторни и кадровски ресурси. Дотолку повеќе што со Законот е предвидено приватните специјализанти воопшто да не го плаќаат делот за надоместување на материјалните трошоци и за развој на здравствените услуги на ЈЗУ каде што се спроведува турнусот и

- според добиените информации од Министерството, голем број приватни специјализанти ја имаат искористено законската можност за трансферирање на специјализациите во државни, при што трошоците за специјализација паѓаат на товар на ЈЗУ од моментот на склучување на договор за работа со специјализантот. Оваа состојба дополнително го отежнува следењето на плаќањето и распоредувањето на надоместокот по специјализации, имајќи предвид дека одобрувањето и склучувањето на договорите за специјализација се врши откако истите ќе бидат предвидени со Програмата за специјализации, што често се случува да биде и после неколку години од вработувањето.

Наведеното не е во согласност со член 140 од Законот за здравствената заштита, член 7 од Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и влијае на комплетноста и точноста на исплатите на средствата за специјализациите.

Во текот на ревизијата донесени се измени на Законот со кои се предвидува факултетот со интересен акт да ги распределува средствата за спроведување на специјализациите за надоместоци за менторот и за развој на високообразовната дејност.

Во тек е постапка за надградба на софтверот за следење на плаќањата за специјализации на УКИМ МФ и преземени се активности за координирање и задолжување повеќе лица од факултетот во најкраток можен рок да ја обработат и комплетираат документацијата и да извршат исплата на надоместоците.

По издадениот Нацрт извештај на овластениот државен ревизор, во Државниот завод за ревизија добиено е известување бр. 17-333/7 од 23.03.2020 година со кое законскиот застапник на УКИМ МФ известува за преземени активности за намалување на обврската за плаќање на надоместокот за едукатори и ментори за 73.211 илјади денари, како и за подобрување на евиденциите.

Препораки

Одговорните лица во Министерството да преземат активности за укажување на ЈЗУ за редовно, навремено и целосно плаќање на надоместокот за вработените пратени на специјализација со наведување на точниот основ.

Одговорните лица во УКИМ МФ да продолжат со започнатите активности и обезбедат ажурно евидентирање, континуирана размена на информациите и навремено распределување и исплата на надоместоците.

5. Ревизорски заклучок

Врз основа на извршената ревизија, утврдивме дека честите измени и обемност на законската регулатива, отсуството на прецизни информации за потребен и расположив здравствен кадар, недоволната координација и контрола на субјектите инволвирани во подготвувањето и спроведувањето на Програмата за специјализации, придонеле предвидените мерки, активности и политики за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во периодот од 2015 до 2018 година да не се реализираат во целост.



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ "СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ" ВО СКОПЈЕ
МЕДИЦИНСКИ ФАКУЛТЕТ

Republic of Macedonia
Ss. Cyril and Methodius in Skopje
Faculty of Medicine



До
Продекан Проф. Др. Кафтандиев Игор

Универзитет "Св. Кирил и Методиј" во Скопје

МЕДИЦИНСКИ ФАКУЛТЕТ

Република Северна Македонија

Бр. 05 - 1230/1
11.03.2020 год.
СКОПЈЕ

Предмет – Известување

Во врска со исплатата на средствата од специјализации Ве известуваме дека до денес 11.03.2020 година се исплатени и тоа:

За едукатори на клиниките се исплатени вкупно 32.177.139,00 денари и уште 9.033.640,00 ќе се исплатат до 13.03.2020 год. или вкупно 41.210.779,00 со што 99% се комплетно извршени исплатите по сите списоци доставени до службата за финансии.

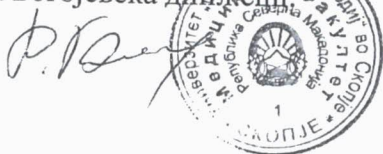
За останатите исплати за ментори и коментори се исплатени околу 32.000.000,00 денари . Во моментот го потрошивме целиот план за исплата и чекаме нови планови за да се доисплатат фактурите.

Вкупната исплата по сите основи е околу 73.210.779,00 денари

УКИМ Медицински факултет

Одделение за финансии и сметководство
Раководител

Радмила Богојевска дипл. епн.



"50 Divizija", 6, 1000 Skopje

R. Macedonia

Тел. (Tel.): + 389 2 31 03 701; Факс (Fax): +389 2 32 20 935; декан: + 389 2 31 03 700

E-mail: medf@medf.ukim.edu.mk

www.medf.ukim.edu.mk



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ "СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ" ВО СКОПЈЕ
МЕДИЦИНСКИ ФАКУЛТЕТ



Republic of North Macedonia
Ss. Cyril and Methodius in Skopje
Faculty of Medicine

Универзитет "Св. Кирил и Методиј" во Скопје
МЕДИЦИНСКИ ФАКУЛТЕТ
Република Северна Македонија

Бр. 02-1349/1
20-03 2020 год.
СКОПЈЕ

До
Државен завод за ревизија
- За овластен државен ревизор Добринка Весковска

Врска: Ваш број 17-333/5 од 20.02.2020 година

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISE SE VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHITETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

Предмет: Известување по доставен Нацрт извештај

Примено:	23.03.2020		
Редовност:			
Број:	17-333/7	Прилог:	Штојос:
Нр:		Вредност:	Улога:

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема Реализација на мерките, активностите и политиките за специјализација на здравствените работници во јавните здравствени установи во период од 2015 до 2018 година, Ве известуваме дека Медицинскиот факултет во Скопје нема забелешки на Нацрт извештајот.

Во врска со точката 4.1.8 од Нацрт извештајот би сакале да Ве известиме дека обврската на Медицинскиот факултет во Скопје за плаќање на надоместокот за специјализации кон ментори, едукатори и ЈЗУ за спроведени турнуси е намалена за 73.210.779,00 денари кои средства се исплатени во периодот по завршување на ревизијата до 11.03.2020 година (прилог Известување од одделението за финансии и сметководство на факултетот број 05-1290/1 од 11.03.2020 година).

Исто така во периодот по завршување на ревизијата постапено е по препораката за ажурирање на евиденцијата преку месечни и шест месечни извештаи и подобрување на софтверот за електронска евиденција на специјализантите.

Ви благодариме на соработката.

ДЕКАН

Проф. д-р Соња Топузовска

