



IZVJEŠTAJ O FINANSIJSKOJ REVIZIJI

FEDERALNOG MINISTARSTVA ZDRAVSTVA

2021.

Broj: 01-02-06-11-1-2579-7/21



Sarajevo, maj 2022.





SADRŽAJ

I	IZVJEŠTAJ NEZAVISNOG REVIZORA	1
1.	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA	1
2.	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI USKLAĐENOSTI	2
II	REZIME DATIH PREPORUKA.....	5
III	KRITERIJI ZA FINANSIJSKU REVIZIJU.....	7
IV	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI.....	8
1.	UVOD	8
2.	PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE.....	8
3.	PRAĆENJE PRIMJENE PREPORUKA I ANALIZA PODUZETIH MJERA.....	9
4.	SISTEM INTERNIH KONTROLA	10
5.	OBAVLJANJE POSLOVA IZ NADLEŽNOSTI MINISTARSTVA.....	13
5.1	Postupak sačinjavanja i utvrđivanja listi lijekova u FBiH	14
5.2	Imenovanje Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja	18
5.3	Zdravstvena zaštita neosiguranih osoba	18
6.	PLANIRANJE, DONOŠENJE BUDŽETA I IZVJEŠTAVANJE.....	19
7.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	21
7.1	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA	21
7.1.1	Prihodi i primici	21
7.1.2	Rashodi, izdaci i finansiranje.....	21
7.1.2.1	Plaće i naknade troškova zaposlenih	22
7.1.2.2	Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge.....	22
7.1.2.3	Tekući transferi i drugi tekući rashodi	24
7.2	BILANS STANJA.....	32
7.2.1	Stalna sredstva	32
7.2.2	Kratkoročne obaveze i razgraničenja.....	32
7.2.3	Popis sredstava i obaveza	33
8.	JAVNE NABAVKE	33
9.	HITNI PROJEKAT ZA COVID-19	33
10.	KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠTAJA.....	35
V	PRILOG: GODIŠNJI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI.....	37
	Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta za 2021. godinu	38
	Bilans stanja na 31. 12. 2021. godine	41



I IZVJEŠTAJ NEZAVISNOG REVIZORA

Izvještaj nezavisnog revizora daje se na osnovu provedene finansijske revizije, koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Federalnog ministarstva zdravstva (u daljem tekstu: Ministarstvo)**, koji obuhvataju: Bilans stanja na 31. 12. 2021. godine, Račun prihoda i rashoda, Izvještaj o kapitalnim izdacima i finansiranju, Posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta za godinu koja se završava na taj dan, te Analizu iskaza – tekstualni dio, uključujući i rezime značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji istinito i fer prikazuju, u svim materijalnim aspektima, finansijski položaj Ministarstva na 31. 12. 2021. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima detaljnije su opisane u odjeljku *Odgovornost revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Nezavisni smo od Ministarstva u skladu s ISSAI-jem 130 – Etički kodeks, te u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju, i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizorski dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Odgovornost rukovodstva za finansijske izvještaje

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola, relevantnih za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena koje su razumne u datim okolnostima.

Odgovornost revizora za reviziju finansijskih izvještaja

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome da li su finansijski izvještaji kao cjelina bez značajnog pogrešnog prikaza uslijed prevare ili greške, kao i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija, obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utiču na ekonomske odluke korisnika donesene na osnovu tih finansijskih izvještaja.



Kao dio revizije, u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revisionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

- prepoznajemo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja finansijskih izvještaja, zbog prevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizijske postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizijske dokaze koji su dovoljni i primjereni da osiguraju osnovu za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja, nastalog uslijed prevare, veći je od rizika nastalog uslijed greške, jer prevara može uključiti tajne sporazume, krivotvorene, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje internih kontrola;
- stičemo razumijevanje internih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizijske postupke koji su primjereni u datim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti internih kontrola Ministarstva;
- ocjenjujemo primjerenošć korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena, kao i povezanih objava rukovodstva;
- ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj finansijskih izvještaja, uključujući i objave, kao i odražavaju li finansijski izvještaji transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

Mi komuniciramo s rukovodstvom, između ostalih pitanja, i u vezi s planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim revizijskim nalazima, uključujući i one u vezi sa značajnim nedostacima u internim kontrolama, koji su otkriveni tokom revizije.

2. IZVJEŠTAJ O REVIZIJI USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

Uz reviziju finansijskih izvještaja **Federalnog ministarstva zdravstva za 2021. godinu** izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku *Osnova za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Ministarstva za 2021. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvještaju:

1. **Lista lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja FBiH** na kojoj su propisane veleprodajne cijene lijekova, koje su dužni primjenjivati i kantoni, nije sačinjena postupkom pregovaranja, što nije u skladu sa Zakonom o lijekovima, odnosno na osnovu njega donesenim Pravilnikom o izradi Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja i Bolničke liste (tačka 5. izvještaja);
2. Nisu donesena jasna stručno-medicinska uputstva koja predstavljaju kriterije na osnovu kojih imenovane komisije utvrđuju pravo korištenja na skupe lijekove s posebnim režimom propisivanja sa Liste lijekova Fonda solidarnosti, što nije u skladu sa Zakonom o apotekarskoj djelatnosti, odnosno na osnovu njega donesenim Pravilnikom o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti (tačka 5. Izvještaja);



Reviziju usklađenosti izvršili smo u skladu sa Zakonom o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine i ISSAI-jem 4000 – Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tom standardu detaljnije su opisane u odjeljku *Odgovornost revizora za reviziju usklađenosti*.

Nezavisni smo od Ministarstva u skladu s ISSAI-jem 130 – Etički kodeks, kao i u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju, i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizorski dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje s rezervom.

Isticanje pitanja

Skrećemo pažnju na sljedeća pitanja:

- **Ministarstvo nije ni u 2021. godini predložilo Vladi FBiH imenovanje stalnog Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, što nije u skladu s članom 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju i ima za posljedicu da Zavodom od 2015. godine upravlja privremeni Upravni odbor, imenovan na tri mjeseca (tačka 5.2 Izvještaja);**
- **Ministarstvo nije poduzelo adekvatne aktivnosti u dijelu koji se odnosi na planiranje i osiguranje potrebnog iznosa sredstava za finansiranje Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, što nije u skladu s članom 27. Zakona o budžetima u FBiH. Tekući transfer iz Budžeta FBiH za 2021. godinu za Fond solidarnosti iznosio je 28.500.000 KM, što predstavlja samo 18,9% od pripadajućeg zakonskog iznosa u odnosu na prihode od doprinosa, što nije u skladu s članom 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju (tačke 6. i 7.1.2.3.1 Izvještaja).**
- **U skladu sa članom 26. Zakona o izvršavanju budžeta FBiH za 2021. godinu Vlada FBiH je donijela Program utroška sredstava Tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH u iznosu od 60.000.000 KM, u kojem su navedena imena krajnjih korisnika, sa iznosima dodijeljenih sredstava. Iako je svrha transfera poduzimanje mjera i aktivnosti s ciljem pružanja zdravstvenih usluga sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite oboljelim od COVID-a 19 i sprečavanje i ublažavanje njegovih posljedica, za donošenje Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava ovog transfera primjenjeni su kriteriji neizmirene obaveze prema dobavljačima na 31. 12. 2020. godine ili prosječan prihod zdravstvene ustanove od obveznog zdravstvenog osiguranja za period 2018-2019. godine (tačka 7.1.2.3.2 Izvještaja);**
- **U skladu sa odredbama postojećeg Zakona o zdravstvenom osiguranju nezaposlene osobe nemaju pravo na zdravstvenu legitimaciju, odnosno na zdravstvenu zaštitu ukoliko se u roku od 30 dana nakon prestanka radnog odnosa ili gubljenja statusa učenika ili redovnog studenta i sl. nisu prijavile nadležnim službama za zapošljavanje. Rokovi za prijavu nadležnim službama za zapošljavanje nisu utvrđeni u propisima iz ove oblasti u drugim dijelovima BiH (tačka 5.3 Izvještaja);**
- **Ističemo značajnu nepotpunjenost sistematizovanih radnih mјesta i članstvo zaposlenih u velikom broju komisija formiranih na osnovu posebnih propisa, za poslove i zadatke koji su u nadležnosti Ministarstva. Po tom osnovu isplaćivane su neto naknade u iznosima do 20.480 KM, što može imati uticaja na kvalitetno i efikasno obavljanje radnih poslova i zadataka (tačke 4. i 7.1.2.2 Izvještaja);**
- **U skladu sa Sporazumom o međusobnim pravima i obavezama u vezi s nabavkom vakcina putem Instrumenta za globalni pristup cjepivu protiv bolesti COVID-19 (COVAX) Ministarstvo je avansno u 2020. godini uplatilo sredstva u iznosu od 13.722.042 KM za nabavku 800.000 doza vakcina, od kojih je isporučeno samo 218.510 doza (tačka 7.1.2.3.2 Izvještaja);**



- Za razvojno – investicijske projekte koji se realizuju putem projektnih računa Ministarstvo nije uspostavilo knjigovodstvene evidencije i finansijsko izvještavanje u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH i Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH, s obzirom na to da Federalno ministarstvo finansija nije definisalo knjigovodstveno evidentiranje, finansijsko izvještavanje i godišnji obračun (tačka 9. Izvještaja).

Naše mišljenje nije modifikovano u vezi s navedenim pitanjima.

Odgovornost rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo Ministarstva odgovorno je da osigura da aktivnosti, finansijske transakcije i informacije budu u skladu s propisima kojima su regulisane i potverdi da je tokom fiskalne godine obezbijedilo namjensko, svrshodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornost revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura kako bi pribavili revizijske dokaze o tome da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i da li je poslovanje Ministarstva, prema definisanim kriterijima, usklađeno sa zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 31. 5. 2022. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić

Dragan Kolobarić



GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić

Dževad Nekić



II REZIME DATIH PREPORUKA

REDNI BROJ	PREPORUKA	POGLAVLJE/ TAČKA
1.*	Donijeti Strategiju upravljanja rizicima, Mapu procesa, registar rizika i vršiti procjenu rizika po procesima poslovanja, u skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH.	4.
2.*	Uspostaviti funkcionalnu Jedinicu za internu reviziju, s odgovarajućim brojem zaposlenih, u skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH.	4.
3.	Donijeti Akcioni plan i sačiniti izvještaj o poduzetim aktivnostima na implementaciji usvojenog Plana integriteta.	4.
4.*	U postupku sačinjavanja i predlaganja listi lijekova pregovarati s proizvođačima prilikom utvrđivanja veleredovljivih cijena svih lijekova, u skladu s Pravilnikom o izradi Liste lijekova obaveznog osiguranja i Bolničke liste.	5.
5.*	Obavljati farmakoekonomske analize kako bi se potvrdila ekonomska opravdanost primjene lijeka (trošak – korist) prilikom proširivanja Liste Fonda solidarnosti, a naročito originalnim lijekovima (originatori i biološki lijekovi).	5.
6.*	Donijeti nedostajuća stručno-medicinska uputstva za nove lijekove i izvršiti reviziju postojećih uputstava, koja predstavljaju kriterije na osnovu kojih rade Komisije za utvrđivanje prava korištenja osiguranih lica na lijekove s posebnim režimom propisivanja sa Liste Fonda solidarnosti.	5.
7.*	Propisati način izbora članova komisija za sačinjavanje sve tri Liste lijekova u FBiH, uz objavu rješenja o imenovanju u „Službenim novinama“, s ciljem povećanja transparentnosti u radu, u skladu s članom 4. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH.	5.
8.*	Vladi FBiH predložiti imenovanje stalnog Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, u skladu s članom 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju.	5.
9.	Potrebno je preispitati član 19. Zakona o zdravstvenom osiguranju s ciljem stvaranja uslova da sva nezaposlena lica u FBiH imaju pravo na izdavanje zdravstvene legitimacije i pružanje zdravstvene zaštite.	5.
10.*	Poduzeti adekvatne aktivnosti u dijelu planiranja i osiguranja pripadajućeg zakonskog iznosa sredstava za finansiranje Fonda solidarnosti, u svrhu osiguranja ravnopravnog položaja svih osiguranih lica i pružanja prava liječenja pacijentima u propisanom obimu, u skladu s članovima 11, 82. i 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju.	6.
11.*	Internim aktom ograničiti broj komisija u kojima mogu učestvovati zaposlenici Ministarstva i maksimalni iznos naknade koji mogu ostvariti na godišnjem nivou, u svrhu ujednačavanja cijene rada u komisijama u odnosu na redovni rad i stvaranja prostora za efikasnije obavljanje svih redovnih poslova i zadataka.	7.1.2.2.



12.*	Raspodjelu sredstava tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH vršiti na osnovu primjerenih, jasnih i mjerljivih kriterija, a ugovorima o realizaciji dodijeljenih sredstava jasno definisati rokove i namjenu korištenja sredstava.	7.1.2.3.2.
13.	Obavljati nadzor nad namjenskim utroškom budžetskih sredstava doznačenih zdravstvenim ustanovama iz tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova i vršiti tromjesečno izvještavanje Vlade FBiH.	7.1.2.3.2.
14.*	Poduzeti aktivnosti kako bi se posebnim ugovorom uredili međusobni odnosi, u smislu regulisanja prava, obaveza i odgovornosti između osnivača, Federacije BiH i kantona nad univerzitetsko-kliničkim bolnicama.	7.1.2.3.2.
15.*	Osigurati da univerzitetsko-kliničke bolnice dostavljaju izvještaje o radu i poslovanju shodno odredbama statuta i Zakona o zdravstvenom osiguranju, i te izvještaje proslijediti na službeno postupanje Parlamentu FBiH.	7.1.2.3.2.
16.	U saradnji sa Pravobranilaštvom BiH poduzeti aktivnosti u dijelu poduzimanja pravnih radnji, u skladu sa Sporazumom o međusobnim pravima i obavezama, u vezi s nabavkom vakcina putem Instrumenta za globalni pristup cjepivu protiv bolesti COVID-19 (COVAX).	7.1.2.3.2.
17.	Uspostaviti sveobuhvatne evidencije o ukupno isporučenom potrošnom materijalu svim zdravstvenim ustanovama na području FBiH, finansiranom iz kreditnih sredstava Projekta COVID-19, te osigurati povratnu informaciju o njegovom knjigovodstvenom evidentiranju i praćenju utroška.	9.

* nerealizovana preporuka iz prethodnog perioda (12)



III KRITERIJI ZA FINANSIJSKU REVIZIJU

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine u okviru finansijske revizije provodi reviziju finansijskih izvještaja i reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti podrazumijevaju proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza kako bi se utvrdilo da li su predmeti revizije, tj. finansijski izvještaji, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju poredbene parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za obavljanje finansijske revizije korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o budžetima u FBiH;
 - Uredba o računovodstvu budžeta u FBiH;
 - Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH;
 - Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH;
 - Zakon o izvršavanju Budžeta FBiH za 2021. godinu;
 - Budžet FBiH za 2021. godinu;
 - Zakon o računovodstvu i reviziji u FBiH;
 - Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave;
 - Zakon o trezoru u FBiH;
 - Zakon o zdravstvenoj zaštiti;
 - Zakon o zdravstvenom osiguranju;
 - Zakon o lijekovima;
 - Zakon o apotekarskoj djelatnosti;
 - Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH;
 - Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH;
 - Zakon o državnoj službi u FBiH;
 - Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH;
 - Zakon o platama i naknadama u organima vlasti FBiH;
 - Zakon o porezu na dohodak;
 - Zakon o doprinosima;
 - Zakon o javnim nabavkama;
- kao i drugi podzakonski akti navedenih zakona.



IV IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. UVOD

Federalno ministarstvo zdravstva osnovano je u skladu sa Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave.¹ Obavlja upravne, stručne i druge poslove koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti Federacije BiH u oblasti zdravstva, a naročito poslove koji se odnose na: provođenje politike i strategije zdravstva u cjelini; razvoj i unapređenje sistema zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja; praćenje i provođenje federalnih zakona u oblasti zdravstva; izradu programa razvoja zdravstvene djelatnosti, te donošenje planova i programa mjera zdravstvene zaštite; međuentitetsku i međukantonalnu saradnju u oblasti zdravstva; koordiniranje i provedbu projekata u oblasti zdravstva od značaja za Federaciju BiH, u saradnji s međunarodnim, vladinim i nevladinim organizacijama, u skladu s Ustavom BiH, a s ciljem rekonstrukcije i obnove zdravstvenog sistema; učešće u provedbi informatičkih projekata u oblasti zdravstva; osiguranje dostupnosti djelotvornim, sigurnim, kvalitetnim i ekonomičnim lijekovima i sprečavanje njihove zloupotrebe i druge poslove utvrđene Zakonom.

Ministarstvom je do 7. 10. 2021. godine rukovodio ministar Vjekoslav Mandić. Rješenjima Vlade FBiH su 13. 10. 2021. godine, zbog smrti ministra, raspodijeljena ovlaštenja za potpisivanje akata iz nadležnosti Ministarstva do imenovanja novog ministra na: Marinu Beru, pomoćnicu ministra zdravstva i Fadila Novalića, premijera Vlade FBiH.

Unutrašnja organizacija i način rada Ministarstva utvrđeni su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji od 22. 2. 2019. godine, sa izmjenama od 16. 5. 2019. godine, na koje je Vlada FBiH dala saglasnost. Za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti Ministarstva osnovane su osnovne organizacijske jedinice: Kabinet ministra, Sektor za organizaciju i razvoj zdravstvenog sistema, Sektor za javno zdravlje, Sektor za farmaciju i hemikalije, Sektor za pravne poslove i EU integracije, Služba za finansije i opće poslove i Jedinica za internu reviziju. U sastavu Ministarstva je Centar za transplantacijsku medicinu, kao federalna upravna organizacija koja obavlja stručne poslove u oblasti transplantacije organa i tkiva u svrhu liječenja u Federaciji BiH, u skladu sa Zakonom o transplantaciji organa i tkiva.²

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji uređen je način rada i rukovođenja, te opis radnih mjesta službenika i namještenika. Sistematisovana su radna mjesta za 80 izvršilaca, a 31. 12. 2021. godine bilo je 37 zaposlenih. Budžetom za 2021. godinu planirana su 44 izvršioca.

Sjedište Ministarstva je u Sarajevu, u Ulici Titova br. 9.

2. PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE

Predmet revizije su finansijski izvještaji Ministarstva za 2021. godinu i usklađenost aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Cilj je da se izrazi mišljenje o tome jesu li finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Revizijom će se procijeniti primjenjuje li rukovodstvo institucije zakone i propise i koristi li sredstva za odgovarajuće namjene, te ocijeniti finansijsko upravljanje, sistem internih kontrola i funkcija interne revizije.

Revizija je obavljena u skladu sa internim planskim dokumentima revizije, sa prekidima u periodu od novembra 2021. godine do marta 2022. godine.

S obzirom na to da se revizija obavlja ispitivanjem na bazi uzorka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sistemu i sistemu internih kontrola, pojedine materijalno značajne greške mogu ostati neotkrivene.

¹ „Sl. novine FBiH“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 08/06, 61/06 i 48/11

² „Sl. novine FBiH“, br. 75/09 i 95/17



3. PRAĆENJE PRIMJENE PREPORUKA I ANALIZA PODUZETIH MJERA

Ured za reviziju institucija u FBiH izvršio je finansijsku reviziju Ministarstva za 2020. godinu, sačinio Izještaj o izvršenoj reviziji i dao pozitivno mišljenje o finansijskim izještajima i mišljenje s rezervom s isticanjem pitanja o usklađenosti poslovanja sa zakonskim i ostalim propisima. U Izještaju su date preporuke s ciljem otklanjanja uočenih propusta i nedostataka. Ministarstvo je postupilo u skladu s članom 16. tačka 3. Zakona o reviziji institucija u FBiH i obavijestilo o preduzetim radnjama u svrhu prevazilaženja nepravilnosti identifikovanih u revizorskom izještaju. Revizijom je konstatovano da nisu poduzete odgovarajuće mjere, u skladu s planiranim aktivnostima.

Uvidom u preduzete aktivnosti i analizom realizacije datih preporuka utvrdili smo sljedeće:

Realizovane preporuke

- 1) Vlastiti prihodi su, prije sačinjavanja finansijskih izještaja, pravilno evidentirani i usaglašeni.
- 2) Vlada FBiH je obaveštena o neizmirenim obavezama po osnovu korištenja karantinskog smještaja prema pravnim subjektima na područjima Sarajevskog i Zeničko-dobojskog kantona, nakon čega su ove obaveze i izmirene u 2021. godini.
- 3) U postupku obavljanja nadzora nad namjenskim utroškom sredstava tekućih transfera koji se realizuju preko Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja obrazloženi su problemi i dati prijedlozi mjera i aktivnosti za njihovo rješavanje.

Djelimično realizovane preporuke

- 1) Osim za lijekove u tretmanu hemodijalize sa Liste Fonda solidarnosti, još uvijek nisu donesena nedostajuća stručno-medicinska uputstva za nove lijekove, niti je izvršena revizija postojećih uputstava, koja predstavljaju kriterije na osnovu kojih rade Komisije za utvrđivanje prava korištenja osiguranih lica na lijekove s posebnim režimom propisivanja sa Liste Fonda solidarnosti.
- 2) Izvršena je izmjena i dopuna Metodologije o načinu izrade i postupku revizije federalnih listi lijekova, ali i dalje nije objašnjeno kako će se vršiti evaluacije kliničkih ishoda liječenja.
- 3) Osim obraćanja Federalnom ministarstvu finansija, Ministarstvo do kraja 2021. godine nije poduzimalo zakonske aktivnosti prema Vladi FBiH i Parlamentu FBiH u dijelu osiguranja pripadajućeg zakonskog iznosa sredstava za finansiranje Fonda solidarnosti, u svrhu osiguranja ravnopravnog položaja svih osiguranih lica i pružanja prava liječenja pacijentima u propisanom obimu, u skladu s članovima 11, 82. i 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Nerealizovane preporuke

- 1) Uspostaviti sistem internih kontrola prema COSO modelu u dijelu donošenja Strategije upravljanja rizicima, Mape procesa, registra rizika i vršenja procjene rizika po procesima poslovanja, u skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH.
- 2) Uspostaviti Jedinicu za internu reviziju s odgovarajućim brojem zaposlenih, u skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH.
- 3) U postupku sačinjavanja i predlaganja listi lijekova pregovarati s proizvođačima prilikom utvrđivanja veleprodajnih cijena svih lijekova, u skladu s Pravilnikom o cijenama i listama lijekova obveznog zdravstvenog osiguranja i lijekova u bolnicama.
- 4) Obavljati farmakoekonomske analize kako bi se potvrdila ekonomska opravdanost primjene lijeka (trošak – korist) prilikom proširivanja Liste lijekova Fonda solidarnosti, a naročito originalnim lijekovima (originatori i biološki lijekovi).
- 5) Propisati način izbora članova komisija za sačinjavanje sve tri Liste lijekova u FBiH, uz objavu rješenja o imenovanju u „Službenim novinama“, s ciljem povećanja transparentnosti u radu, u skladu s članom 4. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH.
- 6) Vladi FBiH predložiti imenovanje stalnog Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, u skladu s članom 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju.



- 7) Internim aktom ograničiti broj komisija u kojima mogu učestvovati zaposlenici Ministarstva i maksimalni iznos naknade koji mogu ostvariti na godišnjem nivou, u svrhu ujednačavanja cijene rada u komisijama u odnosu na redovni rad i stvaranja prostora za efikasnije obavljanje svih redovnih poslova i zadataka.
- 8) Ugovorima o utrošku sredstava tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova bliže propisati namjenu korištenja budžetskih sredstava u cilju vršenja nadzora nad namjenskim trošenjem.
- 9) Osigurati da se izvještaji o radu i poslovanju univerzitetsko-kliničkih bolnica dostavljaju na službeno postupanje Parlamentu FBiH.
- 10) Poduzeti aktivnosti kako bi se posebnim ugovorom uredili međusobni odnosi, u smislu regulisanja prava, obaveza i odgovornosti između osnivača, Federacije BiH i kantona nad univerzitetsko-kliničkim bolnicama.

Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja

- 1) Poreze i doprinose na naknade za rad zaposlenika u komisijama obračunavati kao oporezivi prihod od nesamostalne djelatnosti, u skladu s važećim propisima. Ocjena postupanja nije izvršena zbog mišljenja Federalnog ministarstva finansija i ograničenja postojeće aplikacije za obračun plaća i naknada u okviru Trezora FBiH.
- 2) Uspostaviti knjigovodstvene evidencije i finansijsko izvještavanje za Hitni projekat COVID-19, u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH i Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH. Preporuka nije ocijenjena s obzirom na to da Federalno ministarstvo finansija nije definisalo knjigovodstveno evidentiranje, finansijsko izvještavanje i godišnji obračun za razvojno-investicijske projekte koji se realizuju putem projektnih računa.

Nakon izvršene revizije za 2021. godinu dato je ukupno 17 preporuka, od čega je pet novih, dok je ponovljeno 12 preporuka koje su već date u Izvještaju o finansijskoj reviziji za 2020. godinu (10 nerealizovanih i dvije djelimično realizovane).

Postupanje po Pismu rukovodstvu

U toku obavljenе prethodne revizije konstatovali smo da postoje određene slabosti sistema internih kontrola, koje mogu uticati na finansijske izvještaje i pravilnost poslovanja. Putem pisma rukovodstvu koje je dostavljeno nakon obavljenе prethodne revizije obavijestili smo o slabostima i dali odgovarajuće preporuke, kako bi se poduzele aktivnosti s ciljem njihovog otklanjanja prije sačinjavanja godišnjih finansijskih izvještaja za 2021. godinu, i kako se one ne bi ponovile u izvještaju o finansijskoj reviziji za 2021. godinu.

U pismu rukovodstvu dato je osam preporuka, od kojih su dvije implementirane do dana sačinjavanja izvještaja o finansijskoj reviziji, dvije su djelimično implementirane, a za četiri preporuke nisu poduzete aktivnosti.

4. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Cilj sistema internih kontrola je da osigura razumno uvjerenje da Ustanova u poslovanju upravlja javnim sredstvima zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno, odnosno da interne kontrole funkcionišu u skladu s važećom regulativom.



Finansijsko upravljanje i kontrola

Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH,³ Pravilnik o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u FBiH⁴ i Standardi interne kontrole u javnom sektoru u FBiH⁵ nalažu uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola na osnovu COSO modela.⁶

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za uspostavljanje funkcionalnog sistema interne kontrole, u skladu s propisima koji to regulišu, kao i za uspostavljanje, razvoj i implementaciju odgovarajućeg, efikasnog, efektivnog i ekonomičnog finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji. Odgovorno je i da ciljeve korisnika javnih sredstava ostvaruje upravljanjem tim sredstvima na zakonit, ekonomičan, efikasan i efektivan način. Također, odgovorno je za izradu internih akata (koji se zasnivaju na svih pet komponenti sistema internih kontrola, podzakonskim aktima, standardima interne kontrole i dobim praksama interne kontrole) i za implementaciju sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama institucije, poštujući principe zakonitosti, finansijskog upravljanja i transparentnosti, u skladu sa standardima interne kontrole.

Ministarstvo je usvojilo značajan broj internih akata iz nadležnosti, kojima je uređeno poslovanje i postupanje zaposlenika u obavljanju poslova na koje su raspoređeni i koji su im dodijeljeni. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji koji je donesen 2019. godine utvrđena je organizacija rada i sistematizacija radnih mesta, te kontrolno okruženje. Ovim Pravilnikom predviđeno je sedam osnovnih organizacionih jedinica sa 80 sistematizovana radna mesta, od kojih je na 31. 12. 2021. godine bilo popunjeno 37, od kojih su dva savjetnika ministra. **Ističemo da je u okviru Sektora za farmaciju i hemikalije sistematizovano samo pet radnih mesta, od kojih su popunjena tri, iako je ovaj Sektor shodno postojećim zakonskim propisima nosilac svih aktivnosti koje se odnose na vođenje politike lijekova za područje FBiH i izradu Listi lijekova u FBiH. Isto tako, iako je trebalo, nije formiran poseban Odjel za ekonomiku zdravstva i farmakoeconomiku koji je trebao obavljati poslove procjene ekonomske opravdanosti primjene propisanih lijekova koji se nalaze na Listi lijekova Fonda solidarnosti. Pored toga, više sistematizovanih radnih mesta u drugim sektorima neravnomjerno je popunjeno, što ukazuje na to da nije uspostavljeno adekvatno kontrolno okruženje i kontrolne aktivnosti, u skladu sa COSO modelom koji, između ostalog, definiše organizaciju struktura, dodjelu ovlaštenja i odgovornosti, politike i prakse upravljanja ljudskim resursima, kompetentnost zaposlenih i komunikacije i provedbu integriteta i etičkih vrijednosti.**

Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH i Odlukom o radnom vremenu u federalnim organima državne službe (u daljem tekstu: Odluka) definisano je radno vrijeme u trajanju od 40 sati sedmično sa početkom u 8 sati. Ministarstvo u toku 2021. godine nije imalo poseban interni akt kojim bi se regulisalo radno vrijeme, niti način vođenja evidencije o dnevnom radnom vremenu zaposlenika. Evidencija o dnevnom radu se vodila elektronski uz korištenje kartica. Uvidom u raspoložive mjesečne izvještaje prisustva na poslu (august, septembar i oktobar), utvrdili smo da izvještaji imaju definisane sve potrebne podatke utvrđene Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima i drugim licima angažovanim na radu (u daljem tekstu: Pravilnik o evidencijama). Na traženje revizije nije osiguran uvid u mjesečne izvještaje prisustva na poslu za period januar – juli tekuće godine, zbog čega smo konstatovali da se izvještaji ne arhiviraju u skladu sa članom 14. Pravilnika kojim je propisano da se evidencije o radnom vremenu moraju čuvati najmanje pet godina ili do pravosnažnog okončanja eventualnih sudskih sporova u vezi sa ostvarivanjem prava iz radnog odnosa.

Postupajući po preporukama datim u dostavljenom Pismu rukovodstvu, Ministarstvo je donijelo Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o uposlenicima Ministarstva i drugim licima angažovanim na radu u Ministarstvu s početkom primjene od 1. 3. 2022. godine, kojim je utvrđeno da

³ „Sl. novine FBiH“, br. 38/16

⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 6/17

⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 75/16

⁶ COSO model je općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola koji čini pet međusobno povezanih komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena. Ovaj model definiše internu kontrolu kao postupke koje poduzima rukovodstvo zajedno sa zaposlenicima institucije koja je osmišljena da osigura razumno uvjerenje da se postizanje ciljeva poslovanja odvija putem efikasnih i efektivnih procesa, da je osigurana pouzdanost finansijskog izvještavanja, kao i usklađenost sa važećom regulativom.



se evidencije o radnom vremenu arhiviraju uz obračun plaće i čuvaju trajno. Također, Ministarstvo je 8. 3. 2022. godine donijelo Odluku o radnom vremenu kojom je utvrđeno radno vrijeme od 8,00 do 16,30 KM, kao i Uputstvo o kućnom redu Ministarstva kojim je uspostavljen elektronski način vođenja evidencija o prisustvu na poslu zaposlenih putem kartica, uz obavezu evidentiranja vremena dolaska i odlaska na posao i s posla na propisanom obrascu koji se nalazi u Kabinetu ministra.

Ministarstvo je imenovalo koordinatora za finansijsko upravljanje i kontrolu. Pravilnikom o internim kontrolama, koji je usvojen 2009. godine, sa izmjenama iz 2011. i 2014. godine, uspostavljen je dio sistema internih kontrola, internih kontrolnih postupaka, horizontalna i vertikalna odgovornost, komunikacija i informisanje u cijelom Ministarstvu.

Međutim, nije vršena identifikacija rizika za ključne procese, niti su utvrđene mjere za njihovo smanjenje. Nije sačinjen registar rizika, niti je donesen interni akt kojim bi se uredilo upravljanje rizicima u Ministarstvu. Također, nije donesena mapa poslovnih procesa.

Federalno ministarstvo finansija donijelo je Smjernice o minimalnim standardima dodjele budžetskih sredstava putem transfera i subvencija u FBiH,⁷ kojim su definisani opći i posebni uslovi finansiranja, te postupci koje davaoci budžetskih sredstava trebaju primjenjivati prilikom dodjele sredstava iz budžeta. Postupci obuhvataju: planiranje budžetskih sredstava, odabir, ugovaranje, praćenje provođenja i evaluacije rezultata utroška sredstava dodijeljenih putem transfera, javno objavljivanje i izvještavanje. U skladu sa Zakonom o budžetima i Zakonom o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru FBiH, Ministarstvo je trebalo internim aktima, shodno Smjernicama, definisati način raspodjele tekućih transfera i uspostaviti odgovarajući sistem internih kontrola, što u 2021. godini nije učinjeno.

Na osnovu obavljene revizije konstatujemo da Ministarstvo nije uspostavilo finansijsko upravljanje i kontrolu prema COSO modelu, u skladu s članovima od 4. do 13. Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH i članovima od 3. do 6. Pravilnika o provođenju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u FBiH.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti dostavljena je Federalnom ministarstvu finansija u skladu sa članom 2. i 6. Pravilnika o obliku i sadržaju, načinu popunjavanja i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Preporuka:

- **donjeti Strategiju upravljanja rizicima, Mapu procesa, Registar rizika i vršiti procjenu rizika po procesima poslovanja, u skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH.**

Interni auditet

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH⁸ i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji sistematizovana je Jedinica za internu reviziju, sa četiri radna mesta: rukovodilac jedinice – pomoćnik ministra i tri stručna savjetnika – interna revizora, od kojih je popunjeno samo mjesto stručnog savjetnika – internog revizora. Usvojen je i odobren Strateški plan interne revizije za period 2021–2023. godine i Godišnji plan interne revizije za 2021. godinu.

Navedene dokumente je pripremio interni revizor, što nije u skladu sa članom 14. Zakona o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, kojim je propisano da ih priprema rukovodilac jedinice za internu reviziju, i članom 6. Pravilnika o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u FBiH, kojim je propisano da rukovodilac jedinice za internu reviziju funkcionalno odgovara rukovodiocu organizacije. U toku 2021. godine, objavljen je javni konkurs za popunu upražnjenih radnih mesta rukovodioca jedinice – pomoćnika ministra i stručnog savjetnika – internog

⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 15/18

⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 47/08 i 101/16



revizora. Do okončanja prethodne revizije nije izvršeno zapošljavanje na mjesto stručnog savjetnika – internog revizora, a konkurs za rukovodioca jedinice – pomoćnika ministra je ponишten.

Imajući u vidu usvojeni Budžet Ministarstva za 2021. godinu u iznosu od 108.805.083 KM i izvršenje sa 31. 12. 2021. godine u iznosu od 95.085.034 KM, kao i veliku značajnost poslova iz nadležnosti Ministarstva koji su od javnog interesa za korisnike zdravstvene zaštite, smatramo da na ovakav način uspostavljena interna revizija ne može ispuniti ciljeve i zadatke definisane Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Pravilnikom o kriterijima za uspostavu interne revizije, kao ni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

Godišnjim planom predviđeno je pet revizija, od kojih su do okončanja revizije izvršene četiri (Izvještaj o obavljenoj reviziji procesa obavljanja stručnog nadzora prostora, opreme i kadra u postupku utvrđivanja ispunjenosti uslova za proizvodnju lijekova, Izvještaj o obavljenoj reviziji procesa kontinuirane profesionalne edukacije iz zdravstvenog menadžmenta, Izvještaj o reviziji procesa „Transfer drugim nivoima vlasti i fondovima“ za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH i Izvještaj o implementaciji „Hitnog projekta COVID 19 za BiH“).

Godišnji izvještaj interne revizije dostavljen je Centralnoj harmonizacijskoj jedinici pri Federalnom ministarstvu finansija u zakonskom roku.

Prema godišnjem izvještaju interne revizije za 2021. godinu, u okviru izvršenih revizija dato je 20 preporuka, od kojih su zaključno sa 31. 12. 2021. godine realizovane četiri, dok je preostalih 16 nerealizovano (od kojih je za osam preporuka istekao rok provedbe).

Na osnovu navedenog ne možemo potvrditi da je Ministarstvo uspostavilo funkcionalnu Jedinicu interne revizije, u skladu sa Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH i Pravilnikom o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u FBiH.

Preporuka:

- *uspostaviti funkcionalnu Jedinicu za internu reviziju, s odgovarajućim brojem zaposlenih, u skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH.*

Prevencija korupcije

Ministarstvo je u novembru 2020. godine donijelo Plan integriteta čija obaveza donošenja je utvrđena članom 3. Smjernica za izradu i provođenje plana integriteta, koje je kreirala Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u BiH u skladu s odredbama Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije. Usvojenim planom integriteta utvrđena je obaveza sačinjavanja Akcionog plana i Izvještaja o poduzetim aktivnostima s ciljem uspostave praćenja njegove implementacije. **Ministarstvo nije sačinilo Akcioni plan, kao ni Izvještaj o poduzetim aktivnostima na implementaciji usvojenog Plana integriteta.**

Preporuka:

- *donijeti Akcioni plan i sačiniti izvještaj o poduzetim aktivnostima na implementaciji usvojenog Plana integriteta.*

5. OBAVLJANJE POSLOVA IZ NADLEŽNOSTI MINISTARSTVA

Sistem zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH je, u skladu sa Ustavom FBiH i zakonskim propisima donesenim na osnovu Ustava, koncipiran na principima podijeljene nadležnosti između federalne i kantonalnih vlasti. Shodno odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti⁹ i Zakona o zdravstvenom osiguranju,¹⁰ te drugih akata donesenih na osnovu ovih zakona, u nadležnosti federalne vlasti je da utvrđuje politiku i donosi zakone, a kantonalna vlast provodi zakone i utvrđuje, odnosno usklađuje zdravstvenu politiku kantona sa politikom na nivou FBiH.

⁹ „Sl. novine FBiH“, broj 46/10 i 75/13

¹⁰ „Sl. novine FBiH“, broj 30/97 i 36/18



5.1 Postupak sačinjavanja i utvrđivanja listi lijekova u FBiH

Promet lijekova regulisan je državnim Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima,¹¹ federalnim Zakonom o lijekovima¹² i Zakonom o apotekarskoj djelatnosti,¹³ te na osnovu ovih zakona donesenim podzakonskim aktima.

Vijeće ministara BiH donijelo je Pravilnik o načinu kontrole cijena, načinu oblikovanja cijena lijekova i načinu izvještavanja o cijenama lijekova u BiH, kojim je propisan način utvrđivanja i objavljivanja maksimalnih veleprodajnih cijena lijekova u BiH¹⁴ (u daljem tekstu: državni Pravilnik o cijenama lijekova).

Federalni ministar zdravstva donio je dva pravilnika:

- 1) Pravilnik o bližim kriterijima za izbor lijekova, postupku i načinu izrade listi lijekova u FBiH, načinu stavljanja i skidanju lijekova sa listi lijekova, obavezama ministarstava zdravstva, zavoda zdravstvenog osiguranja, te proizvođača i prometnika lijekova uvrštenih na liste lijekova, kao i korištenju lijekova¹⁵ (u daljem tekstu: Pravilnik o izradi Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja i Bolničke liste). Ovim Pravilnikom je utvrđen način izrade:
 - Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja FBiH (u daljem tekstu: Lista lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja), koja se sastoji od A liste na kojoj je 100% učešće kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja u cjeni lijeka i B liste na kojoj je procenat učešća kantonalnih zavoda u cjeni lijeka definisan u određenom rasponu
 - Liste lijekova u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti (Bolnička lista)
- 2) Pravilnik o bližim kriterijima za izbor lijekova, postupku i načinu izrade Liste lijekova Fonda solidarnosti FBiH, kao i korištenju lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti FBiH¹⁶ (u daljem tekstu: Pravilnik o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti). Ovim Pravilnikom je utvrđen način izrade:
 - Liste lijekova Fonda solidarnosti FBiH (u daljem tekstu: Lista Fonda solidarnosti).

U skladu s odredbama navedenih federalnih zakona i podzakonskih akata Vlada FBiH, na prijedlog federalnog ministra zdravstva, utvrđuje sve tri liste lijekova. Postupak sačinjavanja i predlaganja listi lijekova, odnosno njihovu reviziju u FBiH obavlja Ministarstvo jednom godišnje, putem imenovanih komisija čiji se rad finansira iz sredstava podnositelja zahtjeva. Istočemo da na prvoj Listi lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja (lijekovi na recept) Ministarstvo utvrđuje veleprodajne cijene lijekova, dok se cijena lijekova iz druge i treće liste utvrđuje provođenjem procedura propisanih Zakonom o javnim nabavkama (u zdravstvenim ustanovama i Federalnom zavodu zdravstvenog osiguranja i reosiguranja (u daljem tekstu: Federalni zavod).

Postupak sačinjavanja Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja i Bolničke liste lijekova propisan je Pravilnikom o izradi Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja i Bolničke liste, koji je donio federalni ministar zdravstva.

Članovima 7. i 17. ovog Pravilnika propisano je da se postupak sačinjavanja i predlaganja Listi lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno revizija listi lijekova u FBiH obavljanja jednom godišnje. Isto tako, propisano je da se cijene lijekova na ovoj Listi utvrđuju pregovaranjem, kao i da ne mogu biti više od maksimalnih veleprodajnih cijena lijekova za BiH, koje objavljuje Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH u skladu s odredbama državnog Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima i državnim Pravilnikom o cijenama lijekova. Maksimalne veleprodajne cijene lijekova za BiH utvrđuju se na bazi aritmetičke sredine objavljenih komparativnih cijena tih lijekova u Hrvatskoj, Srbiji i Sloveniji, a ukoliko za određeni lijek u ovim

¹¹ „Sl. glasnik BiH“, broj 58/08

¹² „Sl. novine FBiH“, broj 109/12

¹³ „Sl. novine FBiH“, broj 40/10

¹⁴ „Sl. glasnik BiH“, broj 3/17

¹⁵ „Sl. novine FBiH“, broj 45/13 i 7/19

¹⁶ „Sl. novine FBiH“, broj 36/11, 109/12 i 82/14



zemljama ne postoje podaci, koriste se podaci iz Bugarske i Italije. Maksimalne veleprodajne cijene lijekova za BiH objavljene su 1. 6. 2021. godine, odnosno posljednji dan utvrđenog roka koji je propisan državnim Pravilnikom o cijenama lijekova.

Federalni ministar zdravstva je 18. 6. 2020. godine formirao Komisiju za izradu Liste lijekova obaveznog osiguranja i Bolničke liste, čiji zadatok je bio da na osnovu predloženih zahtjeva na ove liste lijekova uvrsti nove lijekove i da izvrši usklađivanje postojećih cijena na Listi lijekova obaveznog osiguranja sa maksimalnim veleprodajnim cijenama na tržištu BiH. Ova Komisija sačinila je novu Listu lijekova obaveznog osiguranja, koja je objavljena 31. 12. 2021. godine,¹⁷ u koju je ubačen jedan novi lijek na A listu, preseljena su tri lijeka sa B liste na A listu, te su na B listu uvrštena dva nova lijeka. Na A i B liste uvršteni su i novi oblici pakovanja postojećih lijekova. **Pored toga, na ovoj objavljenoj Listi izvršeno je usklađivanje novih cijena lijekova u odnosu na maksimalne veleprodajne cijene koje je objavila Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH u odnosu na zemlje u okruženju.**

Bolnička lista lijekova nije se mijenjala od 17. 5. 2019. godine, a sačinjeni Prijedlog nove Bolničke liste se u vrijeme obavljanja konačne revizije nalazio u proceduri prikupljanja zvaničnih mišljenja, kako bi mogao biti dostavljen Vladi FBiH na usvajanje.

U skladu s Pravilnikom o izradi Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja i Bolničke liste, koji je donio federalni ministar zdravstva, cijene lijekova utvrđene Listom lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja obavezujuće su i za pozitivne liste lijekova kantona. Nadležnim tijelima vlasti kantona nije dozvoljeno da o cijenama lijekova pregovaraju sa proizvođačima lijekova, odnosno nositeljima odobrenja za stavljanje lijeka u promet. Nijedan kanton, zbog nedostatka sredstava, nema u potpunosti usklađenu pozitivnu listu sa federalnom. Konstatujemo da, prema ovom Pravilniku, kantoni, odnosno kantonalni zavodi zdravstvenog osiguranja, iako podnose kompletan trošak Federalne Liste lijekova koja se finansira iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, nemaju nikakav uticaj na njeno sačinjavanje, niti imaju mogućnost putem pregovaranja uticati na snižavanje cijena lijekova. Snižavanje cijene putem pregovaranja ne vrši ni Federalno ministarstvo zdravstva, što nije u skladu sa članovima 7. i 17. ovog Pravilnika.

Imajući u vidu da je Lista lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja objavljena 31. 12. 2021. godine, odnosno posljednji dan utvrđenog roka koji je propisan federalnim Pravilnikom o izradi Liste lijekova obaveznog osiguranja i Bolničke liste, konstatujemo da je proces usklađivanja postojećih cijena na Listi lijekova obaveznog osiguranja sa zemljama u okruženju trajao godinu dana. Taj period i dodatni period usklađivanja kantonalnih pozitivnih listi sa objavljenom Listom lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja FBiH, sa većim iznosom PDV-a, predstavljaju razlog zbog kojeg su određeni lijekovi u FBiH skuplji.

Postupak sačinjavanja i korištenja lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti FBiH propisan je Pravilnikom o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti koji je donio ministar zdravstva.

Federalni ministar zdravstva je 14. 9. 2020. godine formirao Komisiju za stavljanje i skidanje lijekova na Listu lijekova Fonda solidarnosti FBiH, koja je trebala izvršiti zadatok u skladu sa rješenjem o formiranju i Metodologijom za izradu federalne liste lijekova. Utvrđili smo da važećim Pravilnikom i primjenjivom Metodologijom nije definisano kako se vrši izbor članova ove komisije, već je samo definisano da se Komisija sastoji od tri člana koja imenuje ministar, iz redova istaknutih stručnjaka zdravstvene djelatnosti, na period od jedne godine, od kojih je jedan predstavnik Federalnog zavoda. Utvrđili smo da je u sastavu ove Komisije zaposlenica Ministarstva (pomoćnica ministra za farmaciju i hemikalije), zaposlenik Federalnog zavoda (samostalni stručni saradnik za farmaciju), a treći član je vanjski saradnik i ujedno predsjednik komisije. Pored toga, Komisija ima deset potkomisija za stavljanje i skidanje lijekova (za citostatike, lijekove za liječenje hepatitis B i C, za liječenje multiple skleroze, upalne bolesti crijeva, antiretrovirusne lijekove, hemofiliju, imunosupresive, artritisu, očna i kožna oboljenja), također sa po tri člana. Članovi deset potkomisija za stavljanje i skidanje lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti su zaposleni ljekari kliničkih centara, prema srodnosti specijalnosti i bolesti za koje se koriste lijekovi.

¹⁷ „Sl. novine FBiH“, broj 106/21



Formirana Komisija za stavljanje i skidanje lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti, iako je imala određene aktivnosti, nije sačinila izvještaj o radu. Iako je u djelokrugu rada Komisije i njenih potkomisija, reviziji nije predočeno na koji način je praćena primjena korištenih lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti, što je značajno ako se ima u vidu da za određene lijekove postoje liste čekanja.

Ističemo da je članom 26. Pravilnika o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti (donesenim 2011. godine) kao uslov za stavljanje, odnosno skidanje lijeka sa Liste Fonda solidarnosti, a koji se odnosi na farmakoekonomske parametre koji potvrđuju ekonomsku opravdanost primjene lijeka, trošak – korist (efektivnost), predviđeno da se primjenjuje tek nakon formiranja posebnog Odjela za ekonomiku zdravstva i farmakoeconomiku u Ministarstvu, za koji smo utvrdili da nije formiran ni nakon deset godina.

Lijekovi sa Liste Fonda solidarnosti koriste se u bolničkim zdravstvenim ustanovama sa kojima Federalni zavod ima zaključene ugovore, a njihovo korištenje odobravaju druge posebne komisije koje imenuje direktor Federalnog zavoda, uz prethodnu saglasnost ministra (ukupno 17 komisija), za koje rok na koji su imenovane nije ograničen. Pravni osnov za formiranje ovih komisija je Pravilnik o načinu ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i Pravilnik o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti, a njihov rad finansira Federalni zavod. U okviru važeće Liste Fonda solidarnosti, koja je donesena u julu 2019. godine i izmijenjena u novembru 2019. godine, lijekovi su podijeljeni na dvanaest grupa po bolestima, a na tri grupe po načinu propisivanja:

1. osnovna lista lijekova,
2. lijekovi sa posebnim režimom propisivanja i
3. lijekovi po posebnim programima.

Na osnovnoj listi lijekova nalaze se oni najjeftiniji, koje koristi najveći broj oboljele populacije, na koje pravo korištenja imaju svi pacijenti shodno rješenjima imenovanih deset komisija za odobravanje korištenja lijekova sa osnovne liste i usluge liječenja, koje rade po kantonima i u nadležnosti su Federalnog zavoda.

U grupi lijekova s posebnim režimom propisivanja i grupi lijekova po posebnim programima nalaze se skupi lijekovi koje koristi manji broj oboljele populacije, čije pravo korištenja imaju samo određeni pacijenti, shodno kriterijima (stručno-medicinskim uputstvima) koje donosi ministar. Pravo na korištenje ovih lijekova utvrđuje se rješenjima posebno imenovanih sedam komisija, od čega tri odobravaju citostatike, grupisane po srodnim oblastima (komisija za karcinom dojke i pluća, metastatski melanom i ostala onkološka pitanja), a ostale komisije odobravaju lijekove za multiplu sklerozu, Chronovu bolest i hepatitis B i C, imunosupresive (lijekove koji se koriste nakon transplantacije) i hematološka oboljenja.

Lijekovi po posebnim programima Fonda solidarnosti odobravaju se za minimalni broj pacijenata s određenim oboljenjima, a njihova kupovina je, shodno članu 5. Pravilnika o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti, uslovljena osiguranjem dodatnih finansijskih sredstava Fondu solidarnosti, što nije ispoštovano.

Revizijom smo utvrdili da za većinu lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti ne postoje utvrđena stručno-medicinska uputstva ministra u smislu Odluke o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava. Lista lijekova Fonda solidarnosti nije sačinjena u skladu sa Zakonom o lijekovima i članom 2. Pravilnika o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti kojim je propisan način njene izrade, jer uvršteni lijekovi na Listu nisu dostupni svim osiguranicima u Federaciji BiH u odobrenoj indikaciji u skladu sa stručno-medicinskim uputstvima, propisima o zdravstvenom osiguranju, kao i finansijskim sredstvima Fonda solidarnosti FBiH, utvrđenim u finansijskom planu Zavoda.

Federalni zavod je više puta tražio reviziju postojećih stručno-medicinskih uputstava, koji predstavljaju kriterije na osnovu kojih rade Komisije za utvrđivanje prava na korištenje lijekova Fonda solidarnosti. Revizijom postojećih stručno-medicinskih uputstava, doktriniranih pristupa i smjernica bilo bi izvršeno njihovo usklajivanje s Listom Fonda solidarnosti, oboljenjima, novim saznanjima i dostignućima, sa parametrima koji bi preciznije definisali rad Komisija u smislu općih informacija o oboljenjima (definicija, klinička slika, dijagnoza), preporučena terapija lijekovima sa Liste, jasni kriteriji za uvođenje pacijenata u pravo korištenja lijeka za indikacije navedene u Listi, kriteriji za skidanje pacijenata sa terapije, dužina trajanja terapije, očekivani terapijski efekti. S ciljem implementacije date preporuke nakon obavljene revizije za 2020. godinu, ministar je 16. 4. 2021. godine donio Rješenje kojim je formirao 11 potkomisija koje su trebale, u



roku od sedam dana od dana prijema rješenja, napraviti stručno-medicinska uputstva za korištenje svakog lijeka koji se nalazi na Listi Fonda solidarnosti (sa posebnim režimom propisivanja i po posebnim programima). Obavljenom revizijom utvrdili smo da su samo dvije imenovane potkomisije (potkomisija za lijekove u tretmanu hemodijalize i potkomisija za lijekove u tretmanu malignih neoplazmi¹⁸) završile posao i izradile uputstva za 38 lijekova sa Liste, koja su dobila saglasnost i upućena su Federalnom zavodu kako bi se mogla koristiti. **S obzirom na to da preostalih devet potkomisija nisu završile zadatku za lijekove po oblastima za koje su bile zadužene, konstatujemo da Ministarstvo nije obavilo reviziju svih stručno-medicinskih uputstava,** što ima uticaja na rad imenovanih Komisija za uvođenje osiguranika u pravo korištenja na lijekove sa Liste Fonda solidarnosti i nije u skladu s članom IX Odluke o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava i članovima 21. i 22. Pravilnika o izboru i korištenju lijekova Fonda solidarnosti. Navedeno je imalo za posljedicu da postojećim načinom rada pojedinih komisija nisu definisani jasni parametri koji bi omogućili kvalitetan nadzor Federalnog zavoda nad radom ovih komisija, kao i obavljanje monitoringa i periodične evaluacije terapijskog liječenja lijekovima sa Liste lijekova Fonda solidarnosti, što nije u skladu s članom 24. Pravilnika o izboru i korištenju lijekova fonda solidarnosti. Dakle, Ministarstvo nije vršilo kvalitetan nadzor nad zakonitošću rada Federalnog zavoda, koji je propisan članom 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Zaključak u vezi s donošenjem listi lijekova u FBiH

Postojećim pravilnicima koje je donio ministar zdravstva, a kojima je utvrđen način izrade listi lijekova u FBiH, nije detaljnije propisan način izbora članova komisija za sačinjavanje ovih listi, a Rješenja o imenovanju komisija nisu objavljena u „Službenim novinama FBiH“, što nije u skladu s članom 4. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH u dijelu koji se odnosi na osnovna načela na kojima se zasniva rad organa uprave, kao što su: zakonitost, transparentnost, javnost, odgovornost, efikasnost i ekonomičnost.

Imajući u vidu značajnost troškova lijekova koji se putem kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja finansiraju iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (na recept 222.561.813 KM, kroz Bolničke liste 158.007.642 KM i iz Fonda solidarnosti FBiH 88.083.600 KM),¹⁹ navedeni način formiranja i rada komisija, kao i utvrđivanja listi lijekova, ukazujemo na potrebu da nadležni organi preispitaju donecene i primjenjivane pravilnike kojima je definisan način izrade svih lista lijekova i korištenje lijekova Fonda solidarnosti, kao i Metodologiju o načinu i postupku izrade i revizije federalnih listi lijekova. Ovi podzakonski propisi donešeni su na osnovu člana 5. stav 5. Zakona o lijekovima i člana 44. stav 3. Zakona o apotekarskoj djelatnosti, a njihovom primjenom nije osigurana dosljedna primjena principa efikasnosti i transparentnosti izvršavanja budžeta, u skladu s članom 4. Zakona o budžetima u FBiH. Naročito ističemo da Ministarstvo, iako utvrđuje Listu lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja na kojoj su propisane veleprodajne cijene lijekova, a koju su dužni primjenjivati i kantoni, ne vrši snižavanje cijena putem pregovaranja, što nije u skladu sa zakonskim propisima. Isto tako, usklađivanje cijena na Listi lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja FBiH sa maksimalnim veleprodajnim cijenama lijekova za BiH objavljuje se posljednji dan utvrđenog roka koji je propisan donešenim pravilnikom, što znači da je proces usklađivanja cijena lijekova sa zemljama u okruženju trajao godinu dana i jednim dijelom ima za posljedicu skuplje lijekove u FBiH. Pored toga, Ministarstvo nije donijelo ni jasna stručno-medicinska uputstva koja predstavljaju kriterije na osnovu kojih se utvrđuje pravo na korištenje lijekova s posebnim režimom propisivanja sa Liste Fonda solidarnosti.

Utvrđili smo da postupak donošenja listi lijekova u FBiH nije u dovoljnoj mjeri transparentan, što za posljedicu ima neefikasno trošenje budžetskih sredstava i nije u skladu s članom 4. Zakona o budžetima u FBiH. Pored toga, svi kantonalni zavodi zdravstvenog osiguranja nisu u mogućnosti da ispoštuju Listu lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja, a osigurana lica koja se nalaze na Listama čekanja za propisane lijekove sa Liste lijekova Fonda solidarnosti nemaju ravnopravan položaj i ne mogu pod-

¹⁸ Rak debelog crijeva, rak dojke, rak mokraćnog mjehura, adenokarcinom prostate, karcinom pluća, svjetlostanični karcinom bubrežnih stanica, te neuroendokrini tumor gušterače

¹⁹ U skladu sa podacima koje je prezentovao Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH u Obračunu sredstava u zdravstvu u FBiH za 2020. godinu



jednakim uslovima ostvariti prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, što nije u skladu s članovima 11. i 35. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Preporuke:

- *u postupku sačinjavanja i predlaganja listi lijekova pregovarati s proizvođačima prilikom utvrđivanja veleprodajnih cijena svih lijekova, u skladu s Pravilnikom o izradi Liste lijekova obaveznog osiguranja i Bolničke liste;*
- *obavljati farmakoekonomske analize kako bi se potvrdila ekonomska opravданost primjene lijeka (trošak – korist) prilikom proširivanja Liste Fonda solidarnosti, a naročito originalnim lijekovima (originatori i biološki lijekovi);*
- *donijeti nedostajuća stručno-medicinska uputstva za nove lijekove i izvršiti reviziju postojećih uputstava, koja predstavljaju kriterije na osnovu kojih rade Komisije za utvrđivanje prava korištenja osiguranih lica na lijekove s posebnim režimom propisivanja sa Liste Fonda solidarnosti;*
- *propisati način izbora članova komisija za sačinjavanje sve tri Liste lijekova u FBiH, uz objavu rješenja o imenovanju u „Službenim novinama“, s ciljem povećanja transparentnosti u radu, u skladu s članom 4. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH.*

5.2 Imenovanje Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja

Federalnim zavodom upravlja Upravni odbor, koji imenuje Vlada FBiH na prijedlog federalnog ministra zdravstva. Shodno članu 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju, Upravni odbor ima 11 članova, i to po jedan iz svakog kantona kojeg predlaže kantonalna ministarstva zdravstva, te jedan član iz Federalnog ministarstva zdravstva. Vlada FBiH je 5. 11. 2015. godine donijela Odluku o imenovanju privremenog Upravnog odbora na mandat od tri mjeseca, do okončanja postupka konačnog imenovanja.

Privremeni Upravni odbor nastavio je djelovati u periodu od 2015. do 2021. godine jer još uvijek nije izvršeno njegovo konačno imenovanje. Prema dopisima Ministarstva iz januara i jula 2021. godine, konačno imenovanje Upravnog odbora nije izvršeno jer prijedloge članova u Upravni odbor nije dostavilo Ministarstvo zdravstva Zapadnohercegovačkog kantona, kao ni Ministarstvo zdravstva Kantona 10, čiji je dosadašnji predstavnik 23. 3. 2020. godine podnio neopozivu ostavku na mjesto člana privremenog Upravnog odbora (zbog preuzimanja funkcije općinskog načelnika). Imajući u vidu da je sekretarka Federalnog ministarstva zdravstva predsjednica privremenog Upravnog odbora koji već šest godina upravlja Zavodom, konstatujemo da ovakav način upravljanja nije u interesu Zavoda i osiguranih lica koja se liječe na teret Fonda solidarnosti, što nije u skladu s članom 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Navedeno ističemo jer Ministarstvo kreira kompletan zakonski okvir za rad Zavoda, koji već dugo vremena ima probleme u radu koji nisu u dovoljnoj mjeri objelodanjeni u zvaničnim izvještajima o poslovanju, niti se rješavaju. Ministarstvo nije vršilo adekvatan nadzor nad zakonitošću rada Federalnog zavoda, što nije u skladu s članom 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Preporuka:

- *Vladi FBiH predložiti imenovanje stalnog Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, u skladu s članom 102. Zakona o zdravstvenom osiguranju.*

5.3 Zdravstvena zaštita neosiguranih osoba

U skladu s Ustavom Federacije BiH i članom 3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, svaka osoba ima pravo na zdravstvenu zaštitu i na mogućnost ostvarivanja najvišeg mogućeg nivoa zdravlja, shodno odredbama ovog Zakona i Zakona o zdravstvenom osiguranju, kao i drugih propisa donesenih na osnovu ovih zakona. Članom 20. Zakona definisano je da se načelo solidarnosti u zdravstvenoj zaštiti ostvaruje organizacijom sistema zdravstvenog osiguranja u kojem su svi građani obuhvaćeni zdravstvenom zaštitom i u kojem se bogati solidariziraju sa siromašnima, mladi sa starim, zdravi sa bolesnim i pojedinci sa porodicama.



Tačkom 12. člana 19. Zakona o zdravstvenom osiguranju definisano je, između ostalog, da su osiguranici i nezaposlena lica **koja su se prijavila zavodu za zapošljavanje u tačno propisanim rokovima** (npr. za prijavu nakon prestanka radnog odnosa, gubljenja statusa učenika ili redovnog studenta nakon otpuštanja iz ustanove za izvršenje kaznenih i prekršajnih sankcija ili druge zdravstvene ustanove, po povratku iz inozemstva propisan je rok od 30 dana). Shodno zakonskim ovlaštenjima, federalni ministar zdravstva donio je Uputstvo o sadržaju i obliku zdravstvene legitimacije. Ovim Uputstvom utvrđeno je da osigurana lica pravo na zdravstvenu zaštitu putem obaveznog zdravstvenog osiguranja ostvaruju na osnovu zdravstvene legitimacije, koju izdaje kantonalni zavod zdravstvenog osiguranja na osnovu uredno popunjeno i podnesenog obrasca prijave na obavezno zdravstveno osiguranje (nadležnoj poreskoj upravi za nosioce zdravstvenog osiguranja, odnosno nadležnom kantonalnom zavodu osiguranja za članove porodice).

Parlament FBiH je 2009. godine, u skladu sa članom 35. Zakona o zdravstvenom osiguranju, donio Odluku o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava, kojom su utvrđena i zdravstvena prava za neosigurana lica, državljane BiH, sa prebivalištem u FBiH. **Ovom Odlukom definisano je da se zdravstvena zaštita neosiguranih lica finansira iz sredstava budžeta kantona ili općine, prema mjestu zadnjeg prebivališta neosiguranog lica**, s tim da:

- a) neosigurana lica do 18 godina starosti imaju ista prava kao i osigurana lica, u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i ovom Odlukom;
- b) neosigurana lica preko 18 godina starosti imaju pravo na hitnu medicinsku pomoć i druga ovom odlukom propisana zdravstvena prava.

Utvrđili smo da značajan broj stanovnika FBiH nema mogućnost dobivanja zdravstvene legitimacije zbog toga što su nakon prestanka radnog odnosa ili gubljenja statusa učenika ili redovnog studenta i sl. propustili propisani rok od 30 dana za prijavu nadležnim službama za zapošljavanje. Ovaj problem je jednim dijelom prouzrokovani i time što se iz budžeta svih kantona ili općina ne finansira zdravstveno osiguranje neosiguranih lica, što nije u skladu sa Odlukom o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava Parlamenta FBiH. Primjera radi, u Unsko-sanskom kantonu, koji ima 34.468 nezaposlenih osoba, njih samo 20.648 ima zdravstveno osiguranje koje plaća Služba za zapošljavanje Unsko-sanskog kantona. Navedeno ističemo zbog potrebe preispitivanja postojećih zakonskih propisa iz oblasti zdravstva u FBiH, s ciljem stvaranja uslova da sve nezaposlene osobe dobiju pravo na zdravstvenu legitimaciju i pružanje zdravstvene zaštite u punom kapitetu. Rokovi za prijavu nadležnim službama za zapošljavanje nisu utvrđeni u propisima iz ove oblasti u drugim dijelovima BiH.

Preporuka:

- **potrebno je preispitati član 19. Zakona o zdravstvenom osiguranju s ciljem stvaranja uslova da sva nezaposlena lica u FBiH imaju pravo na izdavanje zdravstvene legitimacije i pružanje zdravstvene zaštite.**

6. PLANIRANJE, DONOŠENJE BUDŽETA I IZVJEŠTAVANJE

Budžetom FBiH za 2021. godinu²⁰ Ministarstvu su odobrena sredstva u iznosu od 108.805.083 KM, od čega na ime Transfera za finansiranje Fonda solidarnosti FBiH 28.500.000 KM i Transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH 60.000.000 KM.

Procedura izrade, odobravanja i usvajanja Budžeta FBiH definisana je Zakonom o budžetima u FBiH. U skladu sa članom 15. Zakona o budžetima u FBiH, između predstavnika Ministarstva i Federalnog ministarstva finansija je 18. 9. 2020. godine održan prvi sastanak na kojem je razmatran Prijedlog budžeta Ministarstva. Prema sačinjenom zapisniku sa sastanka, pozicije su uglavnom planirane na nivou budžeta za 2020. godinu, osim Tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH koji je sa 30.000.000 KM povećan na 60.000.000 KM i odobravanja dva nova tekuća transfera: Poduzimanje mjera za sprečavanje zarazne bolesti COVID-19 iz nadležnosti FBiH (2.000.000 KM) i Nabavka cjepiva

²⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 4/21



protiv COVID-a 19 (12.000.000 KM). Tekući transfer za finansiranje Fonda solidarnosti FBiH planiran je u istom iznosu kao i prethodne godine (28.500.000 KM), s tim da je zapisnički konstatovano da će se dodatni finansijski zahtjevi budžetskih korisnika posebno analizirati i po potrebi korigovati u narednom periodu.

Drugi sastanak između predstavnika Ministarstva i Federalnog ministarstva finansija održan je 28. 9. 2021. godine, kojem je prisustvovala i direktorica Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja. Na sastanku je istaknut problem nedovoljnog sufinansiranja Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja iz Budžeta FBiH koji iz raspoloživih sredstava nije u mogućnosti da osigura adekvatno liječenje svih pacijenata iz Fonda solidarnosti FBiH (u daljem tekstu: Fond solidarnosti). Pored toga, istaknut je i problem zastarjele i neupotrebljive opreme u Zavodu za transfuzijsku medicinu FBiH, neophodne za program transplantacija u zemlji koje se sada obavljaju u inostranstvu, što iziskuje povećanje troškova. Predstavnici Federalnog ministarstva finansija su Ministarstvu sugerisali da izradi Informaciju sa prijedlogom potrebnih finansijskih sredstava kako bi se Vlada FBiH odredila prema ovim problemima, po čemu bi ono postupilo u okviru nadležnosti. S tim u vezi, utvrdili smo da je Ministarstvo 24. 11. 2020. godine uputilo Zahtjev Federalnom ministarstvu finansija za izdvajanje dodatnih sredstava za sektor zdravstva, kojim je tražilo da mu se u Budžetu za 2021. godinu poveća Transfer za sanaciju zdravstvenih ustanova sa 60.000.000 KM na 80.000.000 KM, što je obrazloženo teškom finansijskom situacijom u kojoj se nalaze zdravstvene ustanove i epidemijom COVID-19.

Iako je Federalni zavod u izradi budžeta za potrebe finansiranja Fonda solidarnosti tražio osiguranje sredstava u ukupnom iznosu od 65.000.000 KM budući da ima problem finansiranja postojeće Liste lijekova Fonda solidarnosti i kupovine lijekova pacijentima koji se nalaze na Listama čekanja Fonda solidarnosti, Ministarstvo se do kraja 2021. godine nije posebnom Informacijom obraćalo Vladi FBiH, niti je novim zahtjevom od Federalnog ministarstva finansija tražilo dodatna sredstva za provođenje programa Fonda solidarnosti. S tim u vezi navodimo da je traženi iznos od Federalnog zavoda od 65.000.000 KM za finansiranje Fonda solidarnosti značajno manji u odnosu na sredstva koja mu pripadaju u skladu s članom 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju, jer je ovim Zakonom decidno propisano da se iz Budžeta FBiH trebaju obezbijediti sredstva u istom iznosu koliko se izdvajaju iz obaveznih doprinosa za zdravstveno osiguranje, što nije ispoštovano. Ministarstvo nije poduzelo adekvatne aktivnosti u dijelu koji se odnosi na planiranje i osiguranje potrebnog iznosa sredstava za finansiranje Federalnog zavoda, što nije u skladu sa članom 27. Zakona o budžetima u FBiH.

Konstatujemo da je tekući transfer iz Budžeta FBiH za 2021. godinu za finansiranje Fonda solidarnosti iznosio 28.500.000 KM, što predstavlja samo 18,9% od planiranih prihoda od doprinosa (150.750.000 KM) i manje je za 122.250.000 KM od pripadajućeg iznosa, a to nije u skladu s članom 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju. Navedeno ima za posljedicu neravnopravan položaj u pogledu ostvarivanja prava osiguranih lica i nepružanje prava liječenja pacijentima u propisanom obimu, što nije u skladu sa članovima 11. i 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Ministarstvo je donijelo godišnji i trogodišnji plan rada. Godišnji izvještaj o radu za 2021. godinu dostavljen je u januaru 2021. godine Federalnom zavodu za programiranje razvoja. Utvrdili smo da izvještaj o radu nije dostavljen Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH, što nije u skladu s Uredbom o trogodišnjem i godišnjem planiranju rada, monitoringu i izvještavanju u FBiH.

Preporuka:

- *poduzeti adekvatne aktivnosti u dijelu planiranja i osiguranja pripadajućeg zakonskog iznosa sredstava za finansiranje Fonda solidarnosti, u svrhu osiguranja ravnopravnog položaja svih osiguranih lica i pružanja prava liječenja pacijentima u propisanom obimu, u skladu s članovima 11, 82. i 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju.*

7. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Godišnje finansijske izvještaje za 2021. godinu Ministarstvo je sačinilo i dostavilo nadležnim organima i institucijama u utvrđenom roku. U finansijskim izvještajima iskazana su sredstva Budžeta FBiH odobrena Ministarstvu za 2021. godinu i sredstva za otvorena tri posebna namjenska transakcijska računa u okviru Jedinstvenog računa trezora.²¹

U Analizi iskaza, sačinjenoj uz godišnje računovodstvene izvještaje, obrazloženo je izvršenje budžeta u skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH.

7.1 GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA

7.1.1 Prihodi i primici

U Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta za 2021. godinu iskazani su prihodi u iznosu od 2.218.893 KM. Njihovu strukturu čine neporezni prihodi, od kojih su najznačajniji prihodi od naknada i taksi za pružanje usluga u iznosu od 2.218.339 KM, koji se odnose na uplate kandidata za specijalizacije i rad komisija iz nadležnosti Ministarstva (1.865.558 KM), neplanirane uplate (344.834 KM) i administrativne takse (7.947 KM).

Vezano za ostvarene prihode od naknada i taksi za pružanje usluga (2.218.339 KM), Ministarstvo raspolaze sredstvima posebnog namjenskog podračuna koji je otvoren u okviru Jedinstvenog računa trezora, na koji se uplaćuju naknade za obavljanje usluga iz nadležnosti Ministarstva, u skladu s posebnim rješenjima ministra. Shodno propisima, od uplaćenog dijela prihoda po ovom osnovu jedan dio pripada Ministarstvu, a ostatak se, u skladu sa zakonskim propisima, uplaće na račun Budžeta FBiH. Početno stanje novčanih sredstava na ovom podračunu na 1. 1. 2021. godine iznosilo je 539.666 KM, a na 31. 12. 2021. godine 693.992 KM.

Ukupno ostvareni prihodi na podračunu po ovom osnovu su u 2021. godini iznosili 2.381.727 KM, a utrošeni su u iznosu od 910.352 KM na ime izdataka za specijalizaciju (289.218 KM) i naknade za rad komisijama (621.134 KM), što je detaljnije obrazloženo pod tačkom 7.1.2.2 Izvještaja. Shodno Uputstvu o otvaranju posebnih namjenskih transakcijskih računa, način planiranja, prikupljanja, evidentiranja i raspolažanja sredstvima sa posebnih namjenskih transakcijskih računa otvorenih kao podračuna u okviru Jedinstvenog računa Trezora i podzakonskim aktima kojima je utvrđen način prikupljanja i trošenja uplate od kandidata (i pravnih lica) za polaganje ispita i izdavanje potrebnih rješenja, Ministarstvo je 28. 12. 2021. godine po osnovu uplate prihoda u 2021. godini na namjenski podračun uplatilo pripadajući dio u korist Budžeta FBiH sredstva u iznosu od 852.642 KM.

Po osnovu implementacije IPA projekta NeurNet, posebnog projekta koji se vodi u sklopu Glavne knjige trezora, ostvareni su prihodi u iznosu od 344.879 KM, koji se vode se kao donatorska sredstva, i utrošeni na implementaciju projekta. Po osnovu trećeg posebnog projekta (Projekat AdriHealthMob) nije bilo realizacije sredstava. Za donatorska sredstva na ova dva podračuna Vlada FBiH daje saglasnost na utrošak na prijedlog Ministarstva, uz dokaz da su sredstva uplaćena, i prethodnu saglasnost Federalnog ministarstva finansija i Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU.

7.1.2 Rashodi, izdaci i finansiranje

U Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta za 2021. iskazani su rashodi i izdaci od 95.085.036 KM. Njihovu strukturu čine: tekući transferi od 92.581.042 KM (97,5%), plaće, naknade i doprinosi od 1.388.351 KM (1,5%), izdaci za materijal i usluge od 1.113.691 KM (1%) i nabavka stalnih sredstava od 1.952 KM (<1%).

²¹ 1) FMF – Poseban transakcijski račun za polaganje specijalističkih i stručnih ispita zdravstvenih radnika, 2) Podračun za finansiranje Projekta – Jadranski model održive mobilnosti u oblasti zdravstvene zaštite i 3) Projekat Interreg IPA prekogranični program Hrvatska – BiH – Crna Gora.

7.1.2.1 Plaće i naknade troškova zaposlenih

Bruto plaće, naknade plaća i doprinosi sa 31. 12. 2021. godine iskazani su u iznosu od 1.223.108 KM. Obračun plaća i naknada vrši se u skladu sa zakonskim i drugim propisima i internim aktima.

Naknade troškova zaposlenih realizovane su u iznosu od 165.243 KM, a odnose se na: topli obrok (75.907 KM), prevoz na posao i s posla (29.073 KM), odvojeni život i smještaj (15.000 KM), regres za godišnji odmor (18.791 KM), otpremnine (14.794 KM), pomoć u slučaju bolesti (7.782 KM) i pomoć u slučaju smrti (3.896 KM).

7.1.2.2 Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge

Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge ostvareni su u iznosu od 1.113.690 KM. Strukturu ovih izdataka najvećim dijelom čine: ugovorene i druge posebne usluge (992.118 KM), izdaci za komunikaciju i komunalne usluge (44.999 KM) i izdaci osiguranja i bankarske usluge (13.798 KM).

U okviru izdataka za **ugovorene i druge posebne usluge** najznačajniji su izdaci za rad komisija (521.552 KM) i za specijalizacije (289.218 KM).

Izdaci za specijalizaciju odnose se na plaćanje troškova zdravstvenim ustanovama za obavljanje specijalističkog, odnosno subspecijalističkog staža. Za navedeno se primjenjuje Pravilnik o načinu i postupku odobravanja specijalizacija, odnosno subspecijalizacija državljana BiH na lični zahtjev,²² kojim su propisani uslovi i način odobravanja staža.

Na osnovu Pravilnika ministar je 2011. godine²³ donio Rješenje o troškovima obavljanja staža, kojim je definisano da je kandidat kojem je odobreno obavljanje staža dužan uplatiti 9.600 KM, i to 50% iznosa (4.800 KM) prilikom donošenja rješenja o odobravanju, a preostalih 50% u posljednjoj godini obavljanja staža (3–5 godina, zavisi od vrste specijalizacije/subspecijalizacije). Rješenjem je definisano da se 65% uplaćenih sredstava transferiše zdravstvenoj ustanovi u kojoj se obavlja specijalizacija/subspecijalizacija, a 35% iznosa ostaje prihod Ministarstva.

Kandidati podnose zahtjev sa priloženom propisanom dokumentacijom, na osnovu koje ministar rješenjem (bez zaključivanja ugovora) odobrava obavljanje staža. U tom rješenju se navodi kada počinje specijalizacija/subspecijalizacija, njeno trajanje, naknada i iznos sredstava koja će se doznačiti zdravstvenim ustanovama gdje specijalizanti obavljaju specijalizaciju. U skladu sa Uputstvom za dostavljanje fakturna za obavljanje specijalističkog staža u zdravstvenim ustanovama i fakultetima zdravstvenog usmjerjenja koje je Ministarstvo donijelo u 2019. godini s ciljem postizanja jednoobraznosti, efikasnosti i ažurnosti u plaćanju troškova po navedenom osnovu, najveći broj zdravstvenih ustanova fakture dostavlja na mjesečnom nivou zbirno za sve kandidate koji u tom mjesecu obavljaju specijalistički, odnosno subspecijalistički staž na vlastiti zahtjev.

Naknade za rad u komisijama iskazane su u neto iznosu od 521.552 KM i u odnosu na prethodnu godinu veće su za 95.106 KM, što je rezultat većeg broja održanih specijalističkih i stručnih ispita. Za usluge koje Ministarstvo pruža trećim licima doneseni su akti kojima su definisani način i uslovi pružanja, te rješenja o visini troškova usluge (koje uplaćuju korisnici usluga) i visini naknade za rad u komisijama. U okviru iskazanih izdataka komisijama na isplatu naknada komisijama koje se formiraju i isplaćuju u skladu s Vladinom Uredbom o načinu osnivanja i utvrđivanja naknada za rad radnih tijela odnosi se 18.977 KM, a na komisije koje se formiraju po posebnim propisima iz nadležnosti Ministarstva 502.575 KM.

²² „Sl. novine FBiH“, br. 68/10

²³ Rješenje br. 01-37-3702/11 od 25. 5. 2011. godine



Red. br.	Naziv komisije	Isplaćene neto naknade 2021.	Isplaćene neto naknade 2020.
1	2	3	4
I	Iznos naknada za komisije formirane po posebnim propisima	502.575	399.101
1.	Komisije za polaganje specijalističkih ispita	159.270	103.791
2.	Komisije za polaganje stručnih ispita	231.465	160.650
3.	Komisije za dodatke prehrani i druge pripravke	60.340	73.130
4.	Komisije za ocjenu ispunjenosti uslova prostora, opreme i kadrova	41.600	32.850
5.	Komisije za stavljanje i skidanje lijekova na liste lijekova FBiH	0	20.880
6.	Komisija za kozmetiku s posebnom namjenom	9.900	7.800
II	Iznos naknada za komisije u skladu sa Uredbom Vlade FBiH	18.977	27.345
7.	Komisija za primjenu postupaka biomedicinski pomognute oplodnje	7.840	15.129
8.	Ostale komisije (za popis, rashodovanje, javne nabavke ...)	11.137	12.216
Ukupno I + II		521.552	426.446

Komisije za specijalističke ispite (159.270 KM) formiraju se na osnovu Pravilnika o specijalizacijama i subspecijalizacijama doktora medicine, doktora stomatologije, magistara farmacije i inženjera biohemije²⁴ za svakog kandidata zasebno. U njima su angažovani vanjski saradnici, a ministar u skladu s Pravilnikom donosi svake godine Listu ispitivača za specijalističke i subspecijalističke ispite.

Rješenjem ministra iz 2017. godine utvrđena je naknada za polaganje ispita u iznosu od 1.000 KM, a visina naknade koja se isplaćuje za rad u komisiji je: predsjednik 250 KM, član komisije 200 KM i sekretar 50 KM. Prema prezentiranoj pomoćnoj evidenciji, ukupan prihod od uplata kandidata u 2021. godini po ovom osnovu je 229.000 KM, a iskazani troškovi za rad komisija iznose 159.270 KM.

Komisije za polaganje stručnih ispita (231.465 KM) formirane su na osnovu Pravilnika o pripravnicičkom stažu i stručnom ispitu zdravstvenih radnika,²⁵ koji je donio ministar zdravstva u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti.²⁶ U skladu s Pravilnikom za stručni dio ispita, u komisije (njih ukupno deset, po oblastima) su imenovana lica sa Liste ispitivača koju je donio ministar u oktobru 2020. godine i lica iz reda zaposlenika Ministarstva koja ispunjavaju uslove za ispitivače utvrđene Pravilnikom. Lista ispitivača donosi se na prijedlog zdravstvenih institucija i fakulteta zdravstvenog usmjerjenja i ažurira se svake dvije godine. Po obavljanju pripravničkog staža polaze se stručni ispit (opći i stručni dio) pred komisijom koju formira nadležni ministar zdravstva, za svako stručno zvanje posebno. Rješenjem ministra o naknadama za polaganje specijalističkih, subspecijalističkih i stručnih ispita zdravstvenih radnika iz 2017. godine²⁷ utvrđena je visina naknade za polaganje ispita u iznosu od 300 KM, a visina naknade koja se isplaćuje za rad u komisiji je (po kandidatu): predsjednik 40 KM, član komisije 30 KM i sekretar 15 KM. Prema pomoćnoj evidenciji, ukupan prihod od uplata kandidata u 2021. godini po ovom osnovu je 343.800 KM, a iskazani troškovi za rad komisija iznose 231.465 KM.

Komisija za dodatke prehrani i druge pripravke (60.340 KM) formirana je Rješenjem ministra iz januara 2018. godine na period od četiri godine, u skladu s Pravilnikom o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih namirnica koje se mogu stavljati u promet.²⁸ Shodno Pravilniku, ministar je donio rješenja kojim se utvrđuje visina naknade za troškove obrade zahtjeva, koju uplaćuju podnosioci zahtjeva, i visina naknade za rad komisije. Visina naknade za troškove obrade zahtjeva iznosi od 300 KM do 1.200 KM, ovisno o zahtjevu, a u januaru 2018. godine utvrđene su naknade za rad u komisiji u iznosu od 150 KM za predsjednika, 130 KM za člana komisije i 100 KM za sekretara komisije po održanoj sjednici.

Komisija za primjenu postupaka biomedicinski pomognute oplodnje (7.840 KM) formirana je 26. 2. 2019. godine na osnovu Zakona o liječenju neplodnosti biomedicinski pomognutom oplodnjom²⁹ kao stručno i savjetodavno tijelo pri Ministarstvu. Ministar je rješenjem utvrdio naknadu za rad članovima u neto

²⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 62/15, 26/19 i 99/21

²⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 99/21

²⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 46/10 i 75/13

²⁷ Rješenje br. 01-37-7675/17 od 12. 12. 2017. godine

²⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 7/04, 45/04, 2/13 i 96/17

²⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 59/18



iznosu od 200 KM i tehničkom sekretaru od 160 KM mjesечно, po osnovu izvršavanja zadataka utvrđenih Rješenjem o imenovanju. Komisija je imenovana na period od četiri godine (imenovano je deset lica, od kojih je jedan zaposlenik).

Obavljenom revizijom utvrdili smo da naknade članovima komisija koji su zaposlenici Ministarstva nisu imale tretman plaće, odnosno oporezivog prihoda od nesamostalne djelatnosti, što nije u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak³⁰ i Pravilnikom o primjeni Zakona o porezu na dohodak³¹. Obaveza poslodavca je da obračuna i uplati poreze i doprinose u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak i Pravilnikom o primjeni Zakona o porezu na dohodak, kao i Zakonom o doprinosima³² i Pravilnikom o načinu obračunavanja i uplate doprinosa³³.

Iako je određeni broj komisija formiran na osnovu posebnih propisa, ističemo da se radi o poslovima i zadacima koji su u nadležnosti Ministarstva, u okviru redovnih radnih zadataka utvrđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji (komisije za polaganje stručnih ispita, ocjenu ispunjenosti uslova prostora, opreme i kadra za obavljanje djelatnosti uvoza i prometovanja otrovima, proizvodnju kozmetike sa posebnom namjenom i sl.).

U komisijama su imenovani zaposlenici koji u većini slučajeva obavljaju rukovodeće poslove (savjetnici i pomoćnici ministra, sekretar Ministarstva i šefovi odsjeka). Na osnovu uvida u dokumentaciju konstatovali smo da je za rad zaposlenika u komisijama isplaćen ukupan neto iznos od 195.990 KM, a za rad u komisijama (po više osnova) zaposlenici su pojedinačno ostvarili ukupna primanja na godišnjem nivou od 305 KM do 20.480 KM.

Ministarstvo ni u 2021. godini nije donijelo interni akt kojim bi se ograničio broj komisija u kojima mogu učestvovati zaposlenici, kao ni maksimalni iznos naknade koji mogu dobiti na godišnjem nivou, što može imati za posljedicu neobavljanje ostalih redovnih poslova i aktivnosti. Također, postavlja se pitanje opravdanosti utvrđene visine naknada koje kandidati moraju uplaćivati za polaganje ispita imajući u vidu da su naknade utvrđene za obavljanje redovnih poslova iz nadležnosti Ministarstva. **S tim u vezi ističemo da je u 2021. godini pomoćnica ministra u Sektoru za farmaciju i kemikalije na osnovu rada u komisijama ostvarila ukupna primanja u neto iznosu od 20.480 KM, dok je za redovan rad ostvarila neto plaću u iznosu od 24.738 KM. Isto tako, šefica Odsjeka za normativno-pravne poslove je za rad u komisijama u 2021. godini ostvarila ukupna primanja u neto iznosu od 17.210 KM, dok je za redovan rad ostvarila neto plaću u iznosu od 18.902 KM. Konstatujemo da značajna nepotpunjenošć sistematizovanih radnih mjesta i članstvo zaposlenih u velikom broju komisija može imati uticaja na kvalitetno i efikasno obavljanje radnih poslova i zadataka.**

Preporuka:

- *internim aktom ograničiti broj komisija u kojima mogu učestvovati zaposlenici Ministarstva i maksimalni iznos naknade koji mogu ostvariti na godišnjem nivou, u svrhu ujednačavanja cijene rada u komisijama u odnosu na redovni rad i stvaranje prostora za efikasnije obavljanje svih redovnih poslova i zadataka.*

7.1.2.3 Tekući transferi i drugi tekući rashodi

Tekući transferi iskazani su u iznosu od 92.581.042 KM, u okviru kojih se na transfere drugim nivoima vlasti odnosi 92.241.272 KM (97% ukupnih rashoda).

³⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 10/8, 9/10, 44/11, 7/13, 65/13

³¹ „Sl. novine FBiH“, br. 48/21, 77/21, 20/22

³² „Sl. novine FBiH“, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16, 34/18, 99/19 i 4/21

³³ „Sl. novine FBiH“, br. 64/08; 81/08; 98/15; 6/17; 38/17; 39/18, 12/21 i 06/22



Struktura tekućih transfera drugim nivoima vlasti:

u KM

R. br.	Naziv tekućeg transfera	Zakonski budžet za 2021. godinu (KM)	Izvršenje budžeta 31.12. 2021. godine (KM)	Index (4/3*100)
1	2	3	4	5
I	Redovni tekući transferi (od 1 do 5)	31.975.000	31.931.146	99,86
1.	Transfer za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH – za sufinansiranje Fonda solidarnosti	28.500.000	28.500.000	100,00
2.	Transfer za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH – za finansiranje troškova raseljenih lica	2.000.000	2.000.000	100,00
3.	Transfer za Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH	1.125.000	1.125.000	100,00
4.	Transfer za Agenciju za kvalitet i akreditacije u zdravstvu u FBiH	300.000	300.000	100,00
5.	Transfer za liječenje Roma	50.000	6.146	12,23
II	Tekući transferi COVID-19	74.000.000	60.310.000	81,50
6.	Transfer za sanaciju javnih zdravstvenih ustanova u FBiH	60.000.000	60.000.000	100,00
7.	Transfer za nabavku vakcina protiv COVID-19 ³⁴ (preraspodjela na Zavod za javno zdravstvo FBiH)	12.000.000	-	-
8.	Transfer za poduzimanje mjera za sprečavanja i suzbijanje bolesti COVID-19 iz nadležnosti FBiH	2.000.000	310.126	15,51
	UKUPNO (od 1 do 8)	105.975.000	92.241.146	87,04

U skladu s članom 26. Zakona o izvršavanju Budžeta FBiH za 2021. godinu, za odobrena sredstva tekućih transfera koja realizuju federalne institucije i zdravstvene ustanove (Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH, Agencija za kvalitet i akreditacije u zdravstvu, tri klinička centra u Sarajevu, Tuzli i Mostaru, te 17 kantonalnih i općih bolnica), na prijedlog Ministarstva sačinjeni su programi utroška sredstava koje je usvojila Vlada FBiH. Shodno programima utroška sredstava, ministar je za svaki transfer imenovao posebnu komisiju za praćenje namjenskog utroška, čiji zadat je da izvrši uvid u dostavljene izvještaje o realizovanim sredstvima transfera i u dokumentaciju na osnovu koje se utvrđuje namjensko trošenje sve do momenta realizacije, i tromjesečno izvještava o izvršenom nadzoru.

7.1.2.3.1 Redovni tekući transferi

Ministarstvo je u 2021. godini putem Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH realizovalo sredstva dva tekuća transfera:

- Transfer za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH – za finansiranje troškova raseljenih lica u iznosu od 2.000.000 KM;
- Transfer za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH – za sufinansiranje Fonda solidarnosti u iznosu od 28.500.000 KM.

Transfer za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH – za finansiranje troškova raseljenih lica uspostavljen je kako bi se povratnicima u općine u Republici Srpskoj obezbijedilo pravo na liječenje u zdravstvenim ustanovama u FBiH, pod jednakim uslovima, kao i za osigurana lica u FBiH, u skladu sa Odlukom o ostvarivanju prava iz bolničke zdravstvene zaštite povratnika iz FBiH³⁵ koju je donijela Vlada FBiH.

Komisija za praćenje namjenskog utroška sredstava tekućeg transfera za liječenje povratnika izvršila je uvid u dokumentaciju i sačinila kvartalne izvještaje. U posljednjem izvještaju konstatovano je da su budžetska sredstva za finansiranje troškova raseljenih lica u 2021. godini doznačena u iznosu od 2.000.000 KM, a utrošena u iznosu od 2.128.315 KM. Više iskazani rashodi u odnosu na doznačena sredstva pokriveni su doznačenim sredstvima na teret 2020. godine, koja su 31. 12. 2020. godine ostala neutrošena u iznosu od 410.254 KM radi manjeg broja pruženih zdravstvenih usluga zbog pandemije COVID-19. **U konačnici,**

³⁴ Ova sredstva su Odlukom Vlade FBiH preraspodijeljena Zavodu za javno zdravstvo FBiH.

³⁵ „Sl. novine FBiH“, broj 84/14 i 36/15



neutrošena sredstva za liječenje povratnika na 31. 12. 2021. godine iznose 281.939 KM, te se kao takva prenose na realizaciju u naredni period.

Transfer za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH – za sufinansiranje Fonda solidarnosti: Zakonom o zdravstvenom osiguranju, u okviru Federalnog zavoda, obrazovan je Fond solidarnosti s ciljem ostvarivanja jednakih uslova za provođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja u svim kantonima, za određene prioritetne vertikalne programe zdravstvene zaštite od interesa za Federaciju BiH, kao i za pružanje prioritetnih najsloženijih oblika zdravstvene zaštite iz specijalističkih djelatnosti osiguranim licima na teritoriji Federacije BiH. **U suštini, federalni Fond solidarnosti osnovan je s ciljem da se svim stanovnicima FBiH osiguraju jednaki uslovi prilikom pružanja tačno definisanih zdravstvenih usluga domaćih zdravstvenih ustanova i putem liječenja u inostranstvu, kao i da se osigura kupovina lijekova za najteža oboljenja. U najvećem broju slučajeva radi se o pružanju skupih zdravstvenih usluga i kupovini skupih lijekova.**

U skladu s članom 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju, sredstva za funkcionisanje Fonda solidarnosti osiguravaju se iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, iz Budžeta FBiH i drugih izvora. Shodno navedenoj zakonskoj odredbi, u ovaj fond se alociraju prikupljena sredstava po osnovu doprinosa za zdravstveno osiguranje, i to po stopi izdvajanja koju za svaku godinu utvrđuje Vlada FBiH. Vlada FBiH je na prijedlog ministra zdravstva 14. 1. 2021. godine donijela Odluku o izdvajajući sredstava u Fond solidarnosti FBiH za 2021. godinu, kojom je utvrđeno da će se 10,2% sredstava od svih uplaćenih doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje usmjeravati Federalnom zavodu za finansiranje federalnog Fonda solidarnosti, a preostali iznos od 89,8% na pripadajuće račune kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja. Stopa izdvajanja iz doprinosa za zdravstveno osiguranje za Fond solidarnosti nije se mijenjala od 2013. godine. Isti iznos sredstava se u skladu sa zakonskim odredbama morao uplaćivati i iz Budžeta FBiH. Federalni zavod iz Budžeta FBiH u 2021. godini, kao i proteklih godina, nije ostvarivao sredstva u propisanom iznosu u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, već u iznosima koji su iznosili cca 20% zakonom propisanih sredstava. **Kako je raspoloživi iznos sredstava koji se osigurava za funkcionisanje Fonda solidarnosti nedovoljan u odnosu na broj oboljelih koji se trebaju finansirati ovim sredstvima, formirane su liste čekanja pacijenata na zdravstvene usluge i lijekove koje se ne rješavaju već duži niz godina, što je imalo za posljedicu neravnopravan položaj u pogledu ostvarivanja prava osiguranih lica i nepružanje prava liječenja svim osiguranim licima u propisanom obimu i nije u skladu sa članovima 11. i 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju.**

Iako je Federalni zavod, u skladu sa zakonskim ovlaštenjima i postojećim procedurama planiranja, tražio veća izdvajanja iz Budžeta FBiH, ovim zahtjevima nije udovoljeno. Usvojenim Budžetom FBiH za 2021. godinu na pozicijama Ministarstva su za potrebe Federalnog zavoda odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 30.500.000 KM, od čega za potrebe Fonda solidarnosti 28.500.000 KM i za liječenje povratnika u RS 2.000.000 KM. Na osnovu ovako određenih ulaznih podataka sačinjeni su Finansijski plan Zavoda i njegove izmjene i dopune za 2021. godinu, koje su, shodno odredbama člana 27. Zakona o budžetima u FBiH i člana 104. Zakona o zdravstvenom osiguranju, usvojili Upravni odbor Zavoda, Vlada FBiH i Parlament FBiH. Parlament FBiH je dao saglasnost na Rebalans finansijskog plana Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH za 2021. godinu u ukupnom iznosu od 199.612.624 KM (od čega se 195.075.054 KM odnosi na Fond solidarnosti).

U obavljenoj reviziji za 2020. godinu dali smo preporuku Ministarstvu da poduzme zakonske aktivnosti prema Federalnom ministarstvu finansija, Vladi FBiH i Parlamentu FBiH u dijelu osiguranja pripadajućeg zakonskog iznosa sredstava za finansiranje Fonda solidarnosti, u svrhu osiguranja ravnopravnog položaja svih osiguranih lica i pružanja prava liječenja pacijentima u propisanom obimu, u skladu s članovima 11, 82. i 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju. Ministarstvo je u toku pregovora koji su vođeni prilikom izrade Budžeta FBiH za 2021. godinu informisalo Federalno ministarstvo finansija o problemima nedovoljnog finansiranja Fonda solidarnosti, nakon čega im je sugerisano da eventualno izrade Informaciju sa prijedlogom potrebnih finansijskih sredstava kako bi se Vlada FBiH odredila prema navedenom, pa će Federalno ministarstvo finansija postupiti u okviru nadležnosti. **Ministarstvo nije tražilo dodatna sredstva za finansiranje Fonda solidarnosti u 2021. godini, već je traženu Informaciju tek 24. 2. 2022. godine uputilo Federalnom ministarstvu finansija, koje još uvijek nije dalo potrebno stručno mišljenje, tako da Informaciju nije ni**



razmatrala Vlada FBiH. Prema prezentiranim podacima, na Listi čekanja sa 31. 12. 2021. godine evidentirana su 672 pacijenta, od kojih je 105 pacijenata na čekanju za liječenje multiple skleroze i 567 pacijenata za liječenje malignih oboljenja (518 pacijenata za terapiju lijekovima sa posebnim režimom propisivanja i 49 pacijenata za terapiju lijekovima sa posebnog programa). Budući da se radi o veoma skupim lijekovima, data je procjena da bi za rješavanje Listi čekanja za lijekove neophodno bilo osigurati dodatna sredstva od cca 35 miliona KM godišnje. Lako je uspostavljanje listi čekanja formalno propisano, ipak je sa stručno-medicinskog stajališta upitno kako će se dugo čekanje na terapiju određenim lijekom odraziti na zdravstveno stanje pacijenta, odnosno na konačan ishod liječenja. Osim toga, za usluge iz oblasti kardiologije i kardiohirurgije u posljednje tri godine izdvajaju se sredstva u iznosu od cca 37 miliona KM godišnje, što je nedovoljno jer je stopa rasta novih pacijenata kojima je indicirana usluga iz ove oblasti veća u odnosu na mogućnost osiguranja dodatnih sredstava. U posljednje tri godine prosječno je evidentirano najmanje 500 pacijenata godišnje koji se nalaze na listi čekanja za program kardiologije i kardiohirurgije. **Zbog toga konstatujemo da Ministarstvo nije u 2021. godini poduzelo adekvatne aktivnosti u dijelu koji se odnosi na planiranje i osiguranje potrebnog iznosa sredstava iz Budžeta FBiH za finansiranje Fonda solidarnosti, što nije u skladu s članovima 11, 82. i 110. Zakona o zdravstvenom osiguranju i članom 27. Zakona o budžetima. Preporuku za navedeno dali smo u tački 6. Izvještaja.**

U vrijeme izrade ovog izvještaja Upravni odbor Federalnog zavoda još uvijek nije donio Odluku o usvajanju Izvještaja o izvršenju finansijskog plana Federalnog zavoda za 2021. godinu, tako da on nije ni upućen na nadležno postupanje Vladi FBiH i Parlamentu FBiH. Ne raspolažemo podacima o izvršenju finansijskog plana Federalnog zavoda za 2021. godinu.

Imenovana Komisija za praćenje namjenskog utroška sredstava tekućeg transfera za sufinansiranje Fonda solidarnosti za 2021. godinu je na osnovu dostavljene dokumentacije o pravdanju sredstava izvršila nadzor i sačinila Izvještaj za period januar – decembar 2021. godine. Komisija je u Izvještaju od 9. 3. 2022. godine konstatovala namjenski utrošak sredstava Transfera za Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, za finansiranje Fonda solidarnosti, u ukupno doznačenom iznosu od 28.500.000 KM. **Komisija je također dala preporuku da bi trebalo težiti osiguranju takvog načina finansiranja Fonda solidarnosti kojim bi se omogućila potrebna finansijska sredstva u dovoljnom iznosu kako bi se ukinule ili reducirale liste čekanja, kako za lijekove tako i za zdravstvene usluge.**

Transfer za Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH izvršen je u planiranom iznosu od 1.125.000 KM, a sredstva se, u skladu sa Programom utroška koji je usvojila Vlada FBiH, doznačavaju za sufinansiranje troškova bruto plaća i naknada zaposlenih, naknada članovima Upravnog odbora i izdataka za materijal i usluge. **Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH dostavio je izvještaj o utrošku sredstava za realizaciju aktivnosti iz programa utroška sredstava za 2021. godinu, a imenovana Komisija za praćenje namjenskog utroška sredstava ovog transfera potvrdila je namjenski utrošak sredstava u Izvještaju od 10. 3. 2022. godine.**

7.1.2.3.2 Tekući transferi COVID-19

Transfer za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH izvršen je u iznosu od 60.000.000 KM, putem kojeg su dodijeljena sredstva kliničkim centrima u FBiH (41.000.000 KM) i ostalim zdravstvenim ustanovama u FBiH (19.000.000 KM).

Raspodjela sredstava Transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH prikazana je u tabeli:



R. br.	Tekući transferi za sanaciju zdravstvenih ustanova	Izvršenje budžeta 31. 12. 2021. godine (KM)
1	2	4
I	Klinički centri u FBiH (od 1 do 3)	41.000.000
1.	Klinički centar Univerziteta u Sarajevu	12.000.000
2.	Sveučilišna klinička bolnica Mostar	18.000.000
3.	Univerzitetski klinički centar Tuzla	11.000.000
II	Ostale zdravstvene ustanove u FBiH (kantonalne i opće bolnice, te dva doma zdravlja)	19.000.000
	UKUPNO I + II	60.000.000

Ostale zdravstvene ustanove u FBiH kojima su dodijeljena sredstva iz ovog transfera u iznosu od 19.000.000 KM su: Kantonalna bolnica Zenica (3.610.000 KM), Dom zdravlja Bihać (3.000.000 KM), Opća bolnica „Prim. dr. Abdulah Nakaš“ Sarajevo (1.900.000 KM), Kantonalna bolnica Bihać (1.400.000 KM), Regionalni medicinski centar „Dr. Safet Mujić“ Mostar (1.230.000 KM), Kantonalna bolnica Travnik (1.100.000 KM), Dom zdravlja Gradačac i Kantonalna bolnica Goražde (po 1.000.000 KM), Hrvatska bolnica „Dr. fra. Mato Nikolić“ Nova Bila (800.000 KM), Opća bolnica Tešanj (720.000 KM), Kantonalna bolnica „Dr. fra. M. Sučić“ Livno (700.000 KM), Kantonalna bolnica Orašje i Opća bolnica Gračanica (po 500.000 KM), Opća bolnica Konjic (480.000 KM), Opća bolnica Jajce (400.000 KM), Opća bolnica Sanski Most (360.000 KM) i Opća bolnica Bugojno (300.000 KM).

Za ovaj transfer Vlada FBiH odobrila je Program utroška sredstava (maj 2021. godine) i Izmjeni i dopunu Programa (decembar 2021. godine) s ciljem pružanja zdravstvene zaštite oboljelima od COVID-a 19 i sprečavanja i ublažavanja njegovih posljedica na zdravlje ljudi u javnim zdravstvenim ustanovama čiji je osnivač FBiH, kao što su sveučilišno-kliničke bolnice, kao i općim i kantonalnim bolnicama u FBiH, te domovima zdravlja u Bihaću i Gradačcu. Osiguravanje dostignutog nivoa, kao i unapređenje standarda sigurnosti i kvaliteta zdravstvenih usluga sekundarnog i tercijskog nivoa zdravstvene zaštite koje se pružaju pacijentima s cijelog teritorija FBiH omogućeno je održavanjem i poboljšanjem likvidnosti ovih javnih zdravstvenih ustanova.

Programom je definisano da će se sredstva iz ovog programa koristiti za medicinski tretman oboljelih, nabavku lijekova i drugog potrošnog materijala, nabavke neophodne medicinske opreme, medicinskih sredstava, dezinfekcionih sredstava i druge zaštitne opreme neophodne u situaciji borbe protiv globalne pandemije COVID-19. Također, sredstvima transfera se trebao izmiriti dio dospjelih obaveza po osnovu nabavke lijekova i drugog potrošnog materijala, te servisiranje i zanavljanje neophodne medicinske opreme zbog dotrajalosti, neophodnih za osiguravanje kontinuiteta u pružanju zdravstvenih usluga u javnim zdravstvenim ustanovama.

Prema prezentiranim, za raspodjelu sredstava kliničkim centrima kao kriterij je primijenjen iznos neizmirenih obaveza prema dobavljačima na 31. 12. 2020. godine (s tim da je iznos od po 10.000.000 KM fiksan), dok je za raspodjelu sredstava kantonalnim i općim bolnicama kao kriterij primijenjen prosječan prihod zdravstvene ustanove od obaveznog zdravstvenog osiguranja ostvaren u periodu 2018-2019. godine, kako je navedeno, kao pokazatelj obima izvršenih usluga u svakoj od zdravstvenih ustanova tipa općih i kantonalnih bolnica u FBiH (s tim da je iznos od po 200.000 KM fiksan). Primjenjeni kriteriji za raspodjelu sredstava uneseni su u Program utroška sredstava transfera koji je usvojila Vlada FBiH, sa tačno navedenim imenima zdravstvenih ustanova i pripadajućim iznosom sredstava. Jedini izuzetak od primjene navedenih kriterija izvršen je na zahtjev Vlade FBiH, kojom prilikom su umanjene prвobitno utvrđene tranše Univerzitetsko-kliničkom centru Tuzla i Kantonalnoj bolnici Bihać, a ova sredstva dodijeljena su Domu zdravlja Bihać i Kantonalnoj bolnici Goražde. Isto tako, Izmjenom i dopunom Programa utroška sredstava ovog programa umanjena su pripadajuća sredstva Univerzitetsko-kliničkom centru Tuzla za 1.000.000 KM, a dodijeljena Domu zdravlja Gradačac.



Federalno ministarstvo zdravstva zaključilo je ugovore sa tri klinička centra i spomenutim javnim zdravstvenim ustanovama u FBiH u kojima je namjena sredstava navedena u identičnom opisu kao u sadržaju Programa utroška sredstava. U skladu sa potpisanim ugovorima, svi krajnji korisnici sredstava ovog transfera obavezni su dostaviti finansijski i narativni izvještaj o utrošku sredstava sa 31. 12. 2021. godine, a najkasnije do 31. 1. 2022. godine, kao i nakon utroška doznačenih sredstava u cijelosti ukoliko nisu utrošena do kraja 2021. godine, koji će sadržavati dokaze o namjenskoj realizaciji sredstava: račun, odnosno ugovor o angažovanju doznačenih sredstava, izvod sa računa korisnika sredstava i sl. **U slučaju raskida ugovora predviđeno je da se sredstva vrati u Budžet FBiH, ali nije utvrđen krajnji rok za realizaciju sredstava.** Federalno ministarstvo zdravstva nije u ugovorima bliže definisalo namjenu dodijeljenih sredstava kliničkim centrima i drugim zdravstvenim ustanovama na području FBiH, već je nakon potpisivanja ugovora tražilo od krajnjih korisnika dostavljanje pojedinačnih planova utroška dodijeljenih sredstava, zbog čega imamo pravnu nesigurnost u smislu osiguranja namjenskog utroška budžetskih sredstava.

U skladu sa članom 26. Zakona o izvršavanju budžeta FBiH za 2021. godinu, Vlada FBiH je donijela Program utroška sredstava Tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH u iznosu od 60.000.000 KM, u kojem su navedena imena krajnjih korisnika, sa iznosima dodijeljenih sredstava. Primjenjeni kriteriji za raspodjelu sredstava Transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova (neizmirene obaveze prema dobavljačima na 31. 12. 2020. godine ili prosječan prihod zdravstvene ustanove od obveznog zdravstvenog osiguranja za period 2018-2019. godine) nisu bili primjereni jer se primjenom prvog kriterija nagrađuju klinički centri sa većim neizmirenim obavezama, koje mogu biti posljedica lošeg dugogodišnjeg upravljanja, a drugim kriterijem nagrađuju se zdravstvene ustanove sa područja kantona s većim prihodima od doprinosa za zdravstveno osiguranje, bez obzira na broj stanovnika i broj liječenih osoba od COVID-a 19. Isto tako, primjenjeni kriterij koji se odnosi na prosječan prihod zdravstvene ustanove od obveznog zdravstvenog osiguranja ne može se prihvatiti kao pokazatelj obima izvršenih zdravstvenih usluga u ovim ustanovama jer matični kantonalni zavodi, iako je to definisano Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, raspodjelu sredstava od doprinosa za zdravstveno osiguranje ne vrše na osnovu broja izvršenih zdravstvenih usluga.

Ministarstvo o utrošenim sredstvima nije tromjesečno izvještavalo Vladu FBiH, što nije u skladu sa Zakonom o izvršavanju Budžeta FBiH za 2021. godinu i Programom utroška sredstava Vlade FBiH.

Imenovana komisija za obavljanje nadzora nad namjenskim utroškom doznačenih sredstava na ime ovog transfera sačinila je Izvještaj 7. 3. 2022. godine, u kojem je konstatovano da su klinički centri u Tuzli i Mostaru u potpunosti opravdali doznačena sredstva u iznosu od 29.000.000 KM i da KCU Sarajevo nije opravdao sredstva u iznosu od 12.000.000 KM zbog nezavršenih procedura javnih nabavki. Od ostalih zdravstvenih ustanova u FBiH kojima su doznačena sredstva u iznosu od 19.000.000 KM, opravdana su sredstva u iznosu od 10.692.720 KM, dok je za ostala sredstva u iznosu od 5.307.280 KM navedeno da će se realizovati u narednoj, 2022. godini. Ministarstvo je naknadno dostavilo izvještaje o pravdanju dodijeljenih sredstava Opće bolnice „Prim.dr. Abdulah Nakaš“ Sarajevo (1.900.000 KM) i Kantonalne bolnice Travnik (1.100.000 KM), kao i obrazloženje da će imenovana komisija za nadzor nastaviti sa praćenjem namjenskog utroška sredstava do konačne realizacije istih od strane svih zdravstvenih ustanova kojima su sredstva dodijeljena.

Značajnim smatramo napomenuti da je Ministarstvo i u prethodnoj, 2020. godini, kliničkim centrima doznačilo sredstva u ukupnom iznosu od 40.000.000 KM, po kojem osnovu su ostala neopravdana sredstva u ukupnom iznosu od 17.878.412 KM. Prema prezentiranim podacima u Izvještaju Komisije za praćenje namjenskog utroška ovih sredstava od 7. 3. 2022. godine, klinički centri još uvek nisu opravdali doznačena sredstva na teret budžetske 2020. godine u ukupnom iznosu od 2.611.195 KM (KCU Sarajevo 1.888.646 KM i UKC Tuzla 722.549 KM).

Preporuke:

- *raspodjelu sredstava tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH vršiti na transparentan način i na osnovu primjerenih, jasnih i mjerljivih kriterija, a ugovorima o realizaciji dodijeljenih sredstava jasno definisati rokove i namjenu korištenja sredstava;*



- *obavljati nadzor nad namjenskim utroškom budžetskih sredstava doznačenih zdravstvenim ustanovama iz tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova i vršiti tromjesečno izvještavanje Vlade FBiH.*

Parlament FBiH je 2013. godine donio Odluku o preuzimanju osnivačkih prava nad univerzitetsko-kliničkim bolnicama u FBiH,³⁶ i to: Kliničkim centrom Univerziteta u Sarajevu, Sveučilišno-kliničkom bolnicom Mostar i Univerzitetsko-kliničkim centrom Tuzla, koji se proglašavaju javnim ustanovama od posebnog javno-zdravstvenog značaja za FBiH. Isto tako, Parlament FBiH je 2013. godine dao saglasnost na statute³⁷ sva tri klinička centra u FBiH koje su prethodno usvojili njihovi upravni odbori. Shodno statutarnim odredbama, osnivači svakog kliničkog centra su FBiH i određeni kantoni.³⁸ **Iako je zakonski predviđeno, međusobni odnosi, u smislu regulisanja prava, obaveza i odgovornosti između osnivača, jednog ili više kantona i Federacije BiH nad univerzitetsko-kliničkim bolnicama iz ove odluke, nisu uređeni posebnim ugovorom shodno članu 7. Zakona o ustanovama.**

Nakon obavljene revizije za 2020. godinu dali smo preporuku Ministarstvu da poduzme aktivnosti kako bi se međusobni odnosi između osnivača, u smislu regulisanja prava, obaveza i odgovornosti, uredili posebnim ugovorom. S tim u vezi, Ministarstvo je prezentiralo korespondenciju sa Pravobranilaštvom BiH iz 2013. i 2021. godine u vezi pitanja vlasništva nad imovinom kliničkih centara koja se ranije nalazila u društvenom vlasništvu. Pravobranilaštvo BiH je, pozivajući se na odredbe Zakona o pretvorbi društvene svojine³⁹ koji je stupio na snagu 25. 11. 1994. godine, iznijelo stav da se ne mogu direktno regulisati odnosi, odnosno razgraničavati ovlaštenja i obaveze između organa Federacije, kantona i općina, jer je neophodno najprije regulisati ove odnose između BiH i FBiH, nakon čega je Federacija jedina nadležna da reguliše razgraničenje ovlaštenja i obaveza pojedinih nivoa vlasti u Federaciji.

Ministarstvo je također prezentiralo „Informaciju o aktivnostima mjerodavnih organa FBiH i kantona, kao i mjerodavnih organa kliničkih centara u FBiH na izradi ugovora o međusobnim pravima, obavezama i odgovornostima osnivača nad kliničkim centrima u FBiH, sa posebnim fokusom na preuzimanje finansijskih obaveza spram preuzetih osnivačkih prava“, koju je Vlada FBiH razmatrala i usvojila Zaključkom V broj 1611/2017 od 7. 12. 2017. godine. **U informaciji je iznesen stav da je, i prije donošenja okvirnog zakona o državnoj imovini na nivou BiH, potrebno pristupiti regulisanju međusobnih prava, obaveza i odgovornosti između osnivača nad kliničkim centrima u formi ugovora, u skladu sa članovima 6. i 7. Zakona o ustanovama.** Također se navodi da zbog nepostojanja ugovora osnivači zdravstvenih ustanova tipa kliničkih centara nisu supsidijarno odgovorni za negativno poslovanje ovih zdravstvenih ustanova, mada je to njihova zakonska obaveza regulisana članom 41. Zakonom o ustanovama. **Konstatujemo da doneseni Zaključak Vlade FBiH iz 2017. godine nije implementirani, u okviru kojeg ističemo da još uvijek nije ni formirana Radna grupa koja je trebala izraditi prijedlog ugovora o međusobnim pravima, obavezama i odgovornostima osnivača nad kliničkim centrima, sa posebnim fokusom na preuzimanje obaveza spram preuzetih osnivačkih prava.**

Nadzorne i upravne odbore kliničkih centara imenuje i razrješava Vlada FBiH, na prijedlog federalnog ministra zdravstva, a klinički centri su dužni podnijeti osnivačima najmanje jednom godišnje izvještaj o radu i poslovanju ustanove. **Prema prezentiranom, klinički centri (osim UKC Tuzla) nisu Federalnom ministarstvu zdravstva dostavili izvještaj o radu i poslovanju za 2021. godinu kako bi bili proslijeđeni na razmatranje Parlamentu FBiH, što nije u skladu sa statutima centara⁴⁰ i članom 23.**

³⁶ „Sl. novine FBiH“, broj 67/13

³⁷ „Sl. novine FBiH“, broj 70 i 73/13

³⁸ Osnivači UKC Sarajevo su: Federacija BiH, Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Unsko-sanski, Srednjobosanski i Sarajevski kanton. Osnivači SKB Mostar su: Federacija BiH, Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački, Hercegbosanski i Srednjobosanski kanton. Osnivači UKC Tuzla su: Federacija BiH i Tuzlanski kanton.

³⁹ „Službeni list RBiH“, broj 33/94

⁴⁰ Parlament FBiH 25. 7. i 30. 8. 2013. godine dao je saglasnost na statute⁴⁰ sva tri klinička centra u FBiH koje su prethodno usvojili njihovi upravni odbori. Shodno Statutarnim odredbama, **osnivači UKC-a Sarajevo su:** Federacija BiH, Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Unsko-sanski, Srednjobosanski i Sarajevski kanton. **Osnivači SKB-a Mostar su:** Federacija BiH, Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački, Hercegbosanski i Srednjobosanski kanton. Osnivači UKC-a Tuzla su: Federacija BiH i Tuzlanski kanton.



Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH. Navedeno ima za posljedicu da se Parlament FBiH, kao osnivač, nije bavio ozbiljnom analizom izvještaja o poslovanju kliničkih centara, a naročito izvještaja u kojima je prikazan višak rashoda nad prihodima, niti su po tom osnovu namirivali gubitak ukoliko smatraju da je opravdan, u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i članom 41. Zakona o ustanovama.

Iako još uvijek nije potpisana Ugovor o međusobnim pravima, obavezama i odgovornostima osnivača nad kliničkim centrima, niti je Parlament FBiH razmatrao godišnje izvještaje o poslovanju kliničkih centara, u parlamentarnoj proceduri nalazi se Prijedlog zakona o finansijskoj konsolidaciji i restrukturiranju javnih zdravstvenih ustanova u FBiH, čiji predlagač je Ministarstvo, kojim su za ove namjene predviđena izdvajanja iz Budžeta FBiH u ukupnom iznosu od 225 miliona KM, od čega za tri klinička centra 125 miliona, za šest kantonalnih bolnica 64,5 miliona KM i za devet općih bolnica 35,5 miliona KM.

Preporuke:

- *poduzeti aktivnosti kako bi se posebnim ugovorom uredili međusobni odnosi, u smislu regulisanja prava, obaveza i odgovornosti između osnivača, Federacije BiH i kantona nad univerzitetsko-kliničkim bolnicama;*
- *osigurati od univerzitetsko-kliničkih bolnica dostavljanje izvještaja o radu i poslovanju shodno odredbama statuta i Zakona o zdravstvenom osiguranju, te izvještaje proslijediti na službeno postupanje Parlamentu FBiH.*

Transfer za nabavku cjepiva protiv COVID-a 19 planiran je u iznosu od 12.000.000 KM. Sredstva su preraspoređena Odlukom Vlade FBiH⁴¹ na Zavod za javno zdravstvo FBIH koji je zadužen za nabavku 500.000 doza vakcina.

Vijeće ministara BiH i GAVI SAVEZ (neprofitna fondacija koja je registrovana u Ženevi (Švicarska) su 18. 9. 2020. godine potpisali **Ugovor o preuzimanju obaveza (aranžman o obveznoj kupovini)** kojim je definisano da će učesnici u COVAX mehanizmu imati pristup vakcinama zbog mehanizma o avansnoj kupovini koji će GAVI zaključiti sa proizvođačima vakcina.

Potpisivanju ovog Ugovora prethodilo je zaključivanje **Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u vezi nabavke vakcine putem Instrumenta za globalni pristup vakcini za sprečavanje COVID-a 19 (COVAX)** koji su 15. 9. 2020. godine potpisala entitetska ministarstva zdravstva, Odjel za zdravstvo Brčko distrikta BiH, kao i Ministarstvo civilnih poslova BiH koje je zaduženo za implementaciju. Sporazumom je predviđena nabavka potencijalne vakcine po cijeni od 10,55 USD za 20% populacije stanovništva ukupne vrijednosti od 12.997.600 USD, od čega Federacija BiH treba uplatiti 8.440.000 USD (800.000 doza za 400.000 stanovnika), Republika Srpska 4.220.000 USD (400.000 doza) i Brčko distrikt BiH 337.600 USD (32.000 doza).

Prema posljednjim zvaničnim podacima u posebnoj Informaciji koju je 24. 2. 2022. godine razmatrala i usvojila Vlada FBiH, za potrebe stanovništva Federacije BiH je ukupno iz raznih izvora isporučeno 2.152.244 doza vakcina protiv COVID-a 19, od čega je kantonima distribuirano 1.800.728 KM doza. Od ovog broja utrošeno je 1.175.982 doza (551.093 osobe), dok je 624.746 doza neutrošeno (na zalihamu). Konstatovani izvora prijema vakcina za potrebe stanovništva FBIH su: 1) COVAX mehanizam (218.510 doza); 2) Zavod za javno zdravstvo (Sinofarm 500.000 doza kupljene 2021. godine), 3) Projekat EU4Health (implementira Ministarstvo civilnih poslova BiH 97.110 doza) i 4) donacije (1.336.624 doze).

U skladu sa Sporazumom o međusobnim pravima i obavezama u vezi s nabavkom vakcina putem Instrumenta za globalni pristup cjepivu protiv bolesti COVID-19 (COVAX), Ministarstvo je avansno u 2020. godini uplatilo sredstva u iznosu od 13.722.042 KM za nabavku 800.000 doza vakcina. Iako su vakcine u potpunosti plaćene, potpisani Sporazum nije implementiran do 24. 2. 2022. godine jer je za potrebe FBiH od ugovorenih 800.000 isporučeno samo 218.510 doza. U skladu s članom 8. ovog Sporazuma, ukoliko se zaključi da se putem mehanizma COVAX ne mogu osigurati potrebne količine vakcine za COVID-19 ili vakcine zadovoljavajućeg kvaliteta i sigurnosti, razmotrit će se izlazak iz ugovorenog odnosa u vezi s

⁴¹ V broj 388/2021 od 12. 3. 2021. godine



COVAX-om u skladu sa ugovorenim uslovima i uobičajenom praksom ugovorenih odnosa slične vrste. Podršku u provođenju procedura pruža Pravobranilaštvo BiH, a za eventualne nesporazume nadležan je Sud BiH.

Preporuka:

- *u saradnji sa Pravobranilaštвом BiH poduzeti aktivnosti u dijelu poduzimanja pravnih radnji, u skladu sa Sporazumom o međusobnim pravima i obavezama, u vezi s nabavkom vakcina putem Instrumenta za globalni pristup cjepivu protiv bolesti COVID-19 (COVAX).*

Transfer za poduzimanje mјera za sprečavanja i suzbijanje bolesti COVID-19 iz nadležnosti FBiH izvršen je u iznosu od 310.126 KM, što u odnosu na plan od 2.000.000 KM predstavlja 15,51%. Ova sredstva su u potpunosti realizovana u skladu s Programom utroška sredstava koji je usvojila Vlada FBiH (decembar 2021. godine) za plaćanje neizmirenih obaveza iz 2020. godine za troškove uspostave i korištenja karantena na području Kantona Sarajevo i Zeničko-dobojskog kantona, u uslovima važenja Odluke o proglašenju stanja nesreće uzrokovanje pojmom koronavirusa (COVID-19) na području FBiH,⁴² u skladu s članom 46. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti⁴³ (128.556 KM Kanton Sarajevo i 181.570 KM Zeničko-dobojski kanton).

7.2 BILANS STANJA

U finansijskim izvještajima Ministarstva na 31. 12. 2021. godine iskazana je struktura sredstava i izvora sredstava: stalna sredstva u iznosu od 239.347 KM, gotovina od 504 KM, kratkoročna potraživanja od 13.884 KM, kratkoročni plasmani od 211.975 KM, finansijski i obračunski odnosi sa drugim povezanim jedinicama u iznosu od 1.164.000, kratkoročna razgraničenja od 114.916 KM, kratkoročne obaveze i razgraničenja od 1.293.305 KM, izvori stalnih sredstava od 239.346 KM i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima u iznosu od 211.975 KM.

7.2.1 Stalna sredstva

U finansijskim izvještajima Ministarstva na 31. 12. 2021. godine iskazana su stalna sredstva sadašnje vrijednosti od 239.347 KM. Smanjenje sadašnje vrijednosti stalnih sredstava u odnosu na prethodnu godinu odnosi se na amortizaciju (101.488 KM), a povećanje na nove nabavke (1.952 KM). Na 31. 12. 2021. godine izvršeno je usklađivanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstava.

7.2.2 Kratkoročne obaveze i razgraničenja

Kratkoročne obaveze i razgraničenja iskazana su u iznosu od 1.293.305 KM, od čega se na kratkoročne obaveze odnosi 648.528 KM, a na kratkoročna razgraničenja 644.777 KM.

Struktura kratkoročnih obaveza je sljedeća: obaveze prema fizičkim licima (članovi ispitnih i dr. komisija) u iznosu od 32.603 KM, obaveze po pravosnažnim presudama iz radnih odnosa od 114.916 KM, obaveze prema zaposlenima od 110.226 KM, obaveze prema dobavljačima od 381.749 KM i ostale kratkoročne obaveze u iznosu od 9.036 KM.

Kratkoročna razgraničenja u iznosu od 644.777 KM odnose se razgraničene prihode na otvorenim podračunima za polaganje specijalističkih i stručnih ispita zdravstvenih radnika (627.833 KM), donatorska sredstva AdriHealthMoba (4.018 KM) i donatorska sredstva NeurNeta (12.927 KM).

Prema Uputstvu o otvaranju posebnih namjenskih transakcijskih računa, načinu planiranja, prikupljanja, evidentiranja i raspolažanja sredstvima sa posebnih namjenskih transakcijskih računa, otvorenih kao podračuna u okviru Jedinstvenog računa trezora, Ministarstvo je dužno planirati prihode i rashode, svake godine za narednu fiskalnu godinu, s tim da ukupni rashodi moraju biti jednakim ukupnim prihodima koji se odnose na jednu fiskalnu godinu. Plan prihoda i rashoda za podračune je dio ukupnog godišnjeg budžeta Ministarstva. Za preostali iznos neiskorištenih sredstava na

⁴² „Sl. novine FBiH“, broj 21/20

⁴³ „Sl. novine FBiH“, broj 29/05



podračunima (stanje na izvodu na 31. 12. 2021. godine umanjeno za iznos stvorenih, a neizmirenih obaveza) na kraju fiskalne godine, a prije izrade godišnjeg obračuna, vrši se preknjižavanje na vremenska razgraničenja. Razgraničeni namjenski prihodi iz prethodne godine, koji nisu planirani u budžetu, odlukom Vlade FBiH se, na zahtjev Ministarstva, stavlju na raspolaganje odobravanjem povećanja prihoda i rashoda u tekućem periodu.

Stanje na izvodu na 31. 12. 2021. godine na podračunu za polaganje specijalističkih i stručnih ispita bilo je 693.992 KM. Od ovog iznosa oduzete su obaveze koje, prema evidenciji Ministarstva, iznose 66.158 KM, a na razgraničenja je evidentirano 627.834 KM.

7.2.3 Popis sredstava i obaveza

Popis imovine i obaveza sa stanjem na 31. 12. 2021 godine obavljen je u skladu s Pravilnikom o popisu imovine, potraživanja, obaveza i novčanih sredstava Ministarstva.

Na nivou Ministarstva formirana je komisija za popis imovine, potraživanja, obaveza i novčanih sredstava u 2021. godini sa zadatkom da se sa stanjem na 31. 12. 2021. godine izvrši redovan godišnji popis. Popisna komisija je izvršila popis stalnih sredstava, sitnog inventara na zalihi i u upotrebi, novčanih sredstava, te potraživanja i obaveza, sačinila popisne liste i izvršila usporedbu stvarnog sa knjigovodstvenim stanjem, te sačinile Elaborat o izvršenom popisu sa stanjem na 31. 12. 2021. godine koji je usvojen 15. 2. 2022. godine.

Prema Izvještaju Popisne komisije, popisom nisu utvrđene razlike, odnosno knjigovodstveno stanje odgovara stvarnom stanju imovine i obaveza.

8. JAVNE NABAVKE

Planom javnih nabavki, koji je ministar donio 24. 2. 2021. godine, planirane su nabavke u ukupnom iznosu od 76.300 KM (sa PDV-om). Rješenjem ministra formirana je stalna komisija za provođenje postupaka javnih nabavki u 2021. godini.

U 2021. godini provedena su četiri postupka putem konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u iznosu od 41.790 KM i sedam postupaka putem direktnog sporazuma u ukupnom iznosu od 21.113 KM. Uzorkom su obuhvaćeni postupci putem konkurentskog zahtjeva (nabavka goriva, sistematski pregledi i dva postupka za nabavku kancelarijskog materijala).

Ističemo da je za nabavku kancelarijskog materijala u toku 2021. godine, iskazanog troška od 12.726 KM, dva puta pokretan konkurentski postupak, ali je oba puta poništen jer su dostavljene ponude prelazile vrijednost planirane nabavke. Navedeno je imalo za posljedicu da je nabavka kancelarijskog materijala u 2021. godini vršena od dobavljača Elkom d.o.o. Vitez na osnovu zaključenog ugovora iz 2019. godine.

Revizijom preostala dva konkurenčna postupka javnih nabavki nisu uočene nepravilnosti.

9. HITNI PROJEKAT ZA COVID-19

U skladu sa Aneksom I Budžeta FBiH za 2021. godinu, Ministarstvo je zaduženo za implementaciju razvojno-investicijskog projekta pod nazivom Hitni projekat COVID-19. Sporazum o zajmu između BiH sa Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj potpisani je 13. 5. 2020. godine u vrijednosti od 31.100.000 eura, a supsidijarni sporazum između BiH i FBiH 1. 9. 2020. godine. Realizacija ovog projekta započela je u 2021. godini, a prema Sporazumu sa Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj planirana realizacija svih aktivnosti je do 31. 3. 2022. godine.

Za realizaciju ovog projekta odobrena kreditna sredstva za FBiH iznose 38.842.588 KM, u okviru kojih je planirano finansiranje sljedećih aktivnosti: pružanje zdravstvene zaštite i jačanje zdravstvenog sistema u vrijednosti od 19.474.688 KM (komponenta 1), čiji implementator je Federalno ministarstvo zdravstva, i socijalna zaštita i pomoć u vrijednosti od 18.985.242 KM (komponenta 2), čiji implementator je Federalno



ministarstvo rada i socijalne politike. Ostatak sredstava namijenjen je za troškove upravljanja projektom. Upravni odbor projekta formiran je Rješenjem Vlade FBiH 2021. godine, čiji članovi su pomoćnici federalnih ministara zdravstva, rada i socijalne politike i finansija. Jedinicu za implementaciju projekta formirali su zaposlenici Ministarstva zdravstva, koja administriira za cijeli projekat, a za realizaciju projektnih aktivnosti odgovorna su dva tima za zdravstvo i socijalna davanja.

Obavljenom revizijom konstatovali smo sljedeće:

- Za FBiH su do 31. 12. 2021. godine povučena kreditna sredstva za realizaciju Projekta COVID-19 u ukupnom iznosu od 36.673.168 KM, od čega se na avansno doznačena sredstva Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) odnosi 20.393.920 KM, u skladu sa zaključenim Sporazumom između Federalnog ministarstva zdravstva i UNDP-a, koji je potpisana uz saglasnost Vlade FBiH 19. 11. 2020. godine. Sporazumom je predviđeno da se putem ove organizacije za zdravstvene ustanove izvrši nabavka neophodne medicinske opreme, potrošnog materijala i testova za otkrivanje COVID-a 19.
- Jedinica za implementaciju projekta cijenila je opravdanost primljenih zahtjeva zdravstvenih ustanova, te na osnovu njih definisala konačne količine koje treba nabavljati. Ne postoji jedinstven akt kome šta treba isporučiti od opreme i/ili potrošnog materijala, već se to, kako je rečeno, utvrđivalo neposredno prije isporuke, rukovodeći se brojem stanovnika. **Realizacija ovih aktivnosti nije bila predmet naše revizije.**
- Na osnovu uvida u prezentirane izvještaje o realizaciji projekta za 2021. godinu (IP obrasce i Izvještaje prema Upravnom odboru) konstatujemo da je ukupna realizacija Projekta COVID-19 sa 31. 12. 2021. godine izvršena u iznosu od 26.489.856 KM, od čega se na realizaciju aktivnosti iz oblasti zdravstva i socijalne zaštite i pomoći (komponente 1 i 2) odnosi 26.438.126 KM i na upravljanje projektom 50.730 KM. U okviru iskazanog iznosa za realizaciju projektnih aktivnosti (26.438.126 KM) na utrošena sredstava koja su po izdatim rješenjima Federalnog ministarstva rada i socijalne politike doznačena na račune korisnika prava na stalnu novčanu pomoć i prava na tuđu njegu i pomoć prve kategorije odnosi se 15.310.619 KM i na opravdana sredstva avansa od UNDP-a 11.179.237 KM. Dakle, UNDP je od avansno doznačenih sredstava u iznosu od 20.393.920 KM do 31. 12. 2021. godine opravdao utrošak sredstava u iznosu od 11.179.237 KM, od čega je Ministarstvo putem Odluke Vlade FBiH na krajnje korisnike (kliničke centre, kantonalne i opće bolnice, te određene domove zdravlja u FBiH) prenijelo vlasništvo nad stalnim sredstvima u vrijednosti od 4.306.462 KM, dok se ostatak od 6.871.776 KM odnosi na potrošni materijal, koji je UNDP putem kantonalnih zavoda za javno zdravstvo isporučio zdravstvenim ustanovama na području FBiH i direktno laboratorijama zaduženim za COVID testiranja (testove). **Prema prezentiranim, UNDP je isporuku potrošnog materijala vršio putem otpremnica koje su potpisivali kantonalni zavodi za javno zdravstvo, zdravstvene ustanove i laboratorijske, bez proratne finansijske dokumentacije u pogledu vrijednosti isporučenih artikala, što je moglo imati za posljedicu da veliki broj zdravstvenih ustanova (i laboratorijskih) ovako dobiveni potrošni materijal nije adekvatno prikazao u knjigovodstvenim evidencijama i finansijskim izvještajima za 2021. godinu.**
- Projekat još nije okončan i nastavlja se u 2022. godini, do utroška kreditnih sredstava.
- **Ministarstvo nije uspostavilo odgovarajuću knjigovodstvenu evidenciju i nije sačinilo finansijske izvještaje za razvojno – investicijski projekat Hitni projekat COVID-19 koji se realizuje putem projektnih računa, s obzirom na to da Federalno ministarstvo finansija nije poduzelo aktivnosti da se ispoštuju zakonske odredbe utvrđene Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH i drugim propisima u dijelu knjigovodstvenog evidentiranja, finansijskog izvještavanja i godišnjeg obračuna za ove projekte. Navedeno je suprotno odredbama Zakona o trezoru u FBiH, kojim je propisano da se sva javna novčana sredstva, uključujući i primitke od kredita i zajmova, obavezno uplaćuju na Jedinstveni račun Trezora, svi računi se drže i vode u ime Federalnog ministarstva finansija, a transakcije koje se odnose na dugove i programe finansirane iz inozemne ili domaće pomoći, evidentiraju se u Glavnoj knjizi Trezora.**



Preporuka:

- uspostaviti sveobuhvatne evidencije o ukupno isporučenom potrošnom materijalu svim zdravstvenim ustanovama na području FBiH, finansiranom iz kreditnih sredstava Projekta COVID-19, te osigurati povratnu informaciju o njegovom knjigovodstvenom evidentiranju i praćenju utroška.

10. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠTAJA

Ministarstvo je 29. 4. 2022. godine dostavilo komentar na Nacrt izvještaja o izvršenoj finansijskoj reviziji za 2021. godinu, u kojem se očitovalo na nalaze koji su osnova za izražavanje mišljenja o usklađenosti i nalaze koji su predmet isticanja pitanja.

U komentaru su data obrazloženja i priložena je dokumentacija koja se odnosi na: sačinjavanje Liste lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja FBiH, sačinjavanje stručno-medicinskih uputstava za propisivanje lijekova, poduzimanje aktivnosti prema Vladi FBiH i Parlamentu FBiH u dijelu koji se odnosi na osiguranje potrebnog iznosa sredstava iz Budžeta FBiH za finansiranje Fonda solidarnosti, imenovanje stalnog Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, raspodjelu sredstava Tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova u FBiH i pravdanje njihovog utroška, ostvarivanje prava nezaposlenih osoba na zdravstvenu zaštitu, nepotpunjenost sistematizovanih radnih mesta i nabavku vakcina za borbu protiv bolesti COVID-19.

Prihvaćena su obrazloženja sa dostavljenom dokumentacijom koja se odnose na: sačinjavanje dijela stručno-medicinskih uputstava koja predstavljaju kriterije za propisivanje lijekova sa Liste lijekova Fonda solidarnosti (donesena uputstva za terapiju malignih neoplazmi), kao i na dostavljanje izvještaja Opće bolnice „Prim.dr. Abdulah Nakaš“ Sarajevo i Kantonalne bolnice Travnik o pravdanju doznačenih sredstava iz Tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova, što smo i inkorporirali u Izvještaj.

S obzirom na to da ostala obrazloženja i dostavljena dokumentacija nisu bili adekvatni, nisu uticali na izmjenu utvrđenih nalaza u Izvještaju, za šta dajemo sljedeća pojašnjenja:

- U vezi postupka utvrđivanja veleprodajnih cijena lijekova na Listi lijekova obaveznog zdravstvenog osiguranja FBiH, Ministarstvo je navelo da vodi pregovore samo o cijenama novih lijekova koji se uvrštavaju na Listu, dok za stare lijekove koji se već nalaze na Listi vrši usaglašavanje cijena s maksimalnim veleprodajnim cijenama na državnom nivou. Isto tako navodi da nema zakonskog uporišta da se svake godine vode pregovori o svim cijenama lijekova koji se nalaze na Listi. S obzirom na to da su podzakonskim propisom onemogućili kantonima da samostalno pregovaraju o cijenama lijekova, ističu da je ovo urađeno s ciljem izjednačavanja i regulisanja tržišta na teritoriji cijele FBiH, kao i da kantoni na ovakav način ostvaruju pozitivne finansijske efekte. Ne prihvatomamo navedenu argumentaciju jer smo je već ranije razmotrili prilikom obavljanja revizije i izrade Izvještaja, u kontekstu svih postojećih zakonskih propisa. Imajući u vidu da nam nije prezentirana dodatna dokumentacija, nismo prihvatali data obrazloženja, zbog čega nije došlo do izmjene nalaza, preporuka i kvalifikacije u Izvještaju.
- Vezano za poduzimanje zakonskih aktivnosti prema Vladi FBiH i Parlamentu FBiH u dijelu koji se odnosi na osiguranje potrebnog iznosa sredstava iz Budžeta FBiH za finansiranje Fonda solidarnosti, Ministarstvo je prezentiralo Informaciju u vezi ove problematike i Zaključak Vlade FBiH od 14. 4. 2022. godine kojim je utvrđeno, između ostalog, da će Vlada FBiH razmotriti mogućnost suksesivnog i kontinuiranog izdvajanja većeg iznosa finansijskih sredstava iz Budžeta FBiH u narednim godinama. Ministarstvo je zaduženo da prilikom izrade novog Zakona o zdravstvenom osiguranju drugačije definira iznos finansiranja Zavoda iz Budžeta.
- U vezi imenovanja stalnog Upravnog odbora Federalnog zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja dato je obrazloženje da je Ministarstvo poduzimalo potrebne aktivnosti kako bi



došlo do konačnog imenovanja Upravnog odbora, koje nismo prihvatili jer Upravni odbor nije imenovan.

- Za način raspodjele sredstava Tekućeg transfera za sanaciju zdravstvenih ustanova dato je obrazloženje da su primjenjeni kriteriji utvrđeni na transparentan, primjeren i mjerljiv način. Imajući u vidu da nam nije prezentirana dodatna dokumentacija kojom bi se ovo potvrdilo, nismo prihvatili data obrazloženja, zbog čega nije došlo do izmjene nalaza i preporuka u Izvještaju.
- Za nemogućnost ostvarivanja prava nezaposlenih osoba na zdravstvenu zaštitu uslijed postojećih odredbi Zakona o zdravstvenom osiguranju prezentirano je pozitivno Mišljenje Vlade FBiH od 13. 5. 2014. godine na već predložene izmjene i dopune člana 19. ovoga Zakona, koje Parlament FBiH još uvijek nije usvojio. Ministarstvo je u komentaru navelo da će prilikom izrade novog Zakona o zdravstvenom osiguranju uzeti u obzir i ovu preporuku.

Za konstatovanu nepotpunjenost sistematizovanih radnih mjesta i implementaciju Sporazuma o međusobnim pravima i obavezama u vezi nabavke vakcina putem mehanizma Globalni pristup vakcini za sprečavanje COVID-19 (COVAX) Ministarstvo je dalo obrazloženje da će poduzeti aktivnosti na rješavanja ovih pitanja u narednom periodu.

Koordinatorica rada u Sektoru za
finansijsku reviziju institucija FBiH

Kimeta Bihorac

Tim za reviziju

Nasiha Biberović – voditeljica tima

Belma Đulić – članica tima



V PRILOG: GODIŠNJI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI



Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta za 2021. godinu						
Naziv institucije: Federalno ministarstvo zdravstva						
Opis	Planirano	Ostvareno		Odstupanje (3-2)	Pro cen at (3/ 2x1 00)	
		U tekućoj godini	U prethodnoj godini			
1	2	3	4	5	6	
I PRIHODI (od 1 do 16)						
PRIHODI OD POREZA (1+2+3+4+5+6+7+8)	0	0	0	0	0	
1. Porez na dobit pojedinca i preduzeća	0	0	0	0	0	
Porezi na dobit pojedinaca (zaostale uplate poreza)	0	0	0	0	0	
Porezi na dobit preduzeća	0	0	0	0	0	
Porez na dobit banaka i drugih finansijskih organizacija i društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i ostalih preduzeća	0	0	0	0	0	
2. Doprinosi za socijalnu zaštitu	0	0	0	0	0	
3. Porezi na plaću i radnu snagu	0	0	0	0	0	
4. Porez na imovinu	0	0	0	0	0	
5. Domaći porezi na dobra i usluge	0	0	0	0	0	
6. Porez na dohodak	0	0	0	0	0	
7. Prihodi od indirektnih poreza	0	0	0	0	0	
8. Ostali porezi	0	0	0	0	0	
NEPOREZNI PRIHODI (9+10)	1.000.000	2.218.893	3.971.131	1.218.893	222	
9. Prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	0	554	2.216	554	0	
Prihodi od nefinansijskih javnih preduzeća i finansijskih javnih institucija	0	0	0	0	0	
Ostali prihodi od imovine	0	554	2.216	554	0	
Kamate i dividende primljene od pozajmica i učešća u kapitalu	0	0	0	0	0	
Naknade primljene od pozajmica i učešća u kapitalu	0	0	0	0	0	
Prihodi od pozitivnih kursnih razlika	0	0	0	0	0	
Prihodi od privatizacije	0	0	0	0	0	
Prihodi po osnovu premije i provizije za izdatu garanciju	0	0	0	0	0	
10. Naknade, takse i prihodi od pružanja javnih usluga, kazne i drugi prihodi	1.000.000	2.218.339	3.968.915	1.218.339	222	
Administrativne takse	0	7.947	4.327	7.947	0	
Sudske takse	0	0	0	0	0	
Komunalne naknade i takse	0	0	0	0	0	
Ostale budžetske naknade i takse	0	0	0	0	0	
Naknade i takse po federalnim zakonima i drugim propisima	0	0	938	0	0	
Prihodi od pružanja javnih usluga (prihodi od vlastitih djelatnosti korisnika budžeta i vlastiti prihodi)	1.000.000	1.865.558	3.726.952	865.558	187	
Neplanirane uplate – prihodi	0	334.834	236.698	334.834	0	
Novčane kazne	0	0	0	0	0	
Drugi tekući prihodi	0	0	0	0	0	
PRIMLJENI TRANSFERI I DONACIJE (od 11 do 16)	0	0	0	0	0	
11. Primljeni tekući transferi od inostranih vlada i međunarodnih organizacija	0	0	0	0	0	
12. Primljeni tekući transferi od ostalih nivoa vlasti	0	0	0	0	0	
13. Primljeni kapitalni transferi od inostranih vlada	0	0	0	0	0	



14.	Kapitalni transferi od ostalih nivoa vlasti i fondova	0	0	0	0	0
15.	Kapitalni transferi iz nevladinih izvora	0	0	0	0	0
16.	Donacije	0	0	0	0	0

	II RASHODI (od 1 do 7)	108.795.083	95.083.082	88.858.921	13.712.001	87
1.	Plaće i naknade troškova zaposlenih	1.454.312	1.272.088	1.303.333	-182.224	87
	Bruto plaće i naknade plaća	1.245.159	1.106.846	1.135.327	-138.313	89
	Naknade troškova zaposlenih	209.153	165.242	168.006	-43.911	79
2.	Doprinosi poslodavca i ostali doprinosi	130.741	116.262	119.330	-14.479	89
3.	Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge	1.215.000	1.113.690	1.078.594	-101.310	92
	Putni troškovi	17.000	18.929	14.702	1.929	111
	Izdaci za energiju	8.000	7.128	8.646	-872	89
	Izdaci za komunikaciju i komunalne usluge	45.000	44.999	47.357	-1	100
	Nabavka materijala i sitnog inventara	20.000	19.529	21.745	-471	98
	Izdaci za usluge prevoza i goriva	6.000	5.914	5.873	-86	99
	Unajmljivanje imovine, opreme i nematerijalne imovine	1.500	1.334	1.334	-166	89
	Izdaci za tekuće održavanje	10.000	9.942	10.547	-58	99
	Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i usluga platnog prometa	13.000	13.798	20.123	798	106
	Ugovorene i druge posebne usluge	1.094.500	992.118	948.267	-102.382	91
4.	Tekući transferi i drugi tekući rashodi	105.995.030	92.581.042	86.357.664	-13.413.988	87
	Tekući transferi drugim nivoima vlasti	105.975.000	92.241.271	86.153.719	-13.733.729	87
	Tekući transferi pojedincima	0	0	0	0	0
	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	0	0	0	0	0
	Subvencije javnim preduzećima	0	0	0	0	0
	Subvencije privatnim preduzećima i poduzetnicima	0	0	0	0	0
	Subvencije finansijskim institucijama	0	0	0	0	0
	Tekući transferi u inostranstvo	0	339.771	180.392	339.771	0
	Drugi tekući rashodi					
5.	Kapitalni transferi	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi drugim nivoima vlasti	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi pojedincima	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi neprofitnim organizacijama	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi javnim preduzećima	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi privatnim pred. i poduzetnicima	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi finansijskim institucijama	0	0	0	0	0
	Kapitalni transferi u inostranstvo	0	0	0	0	0
6.	Izdaci za kamate	0	0	0	0	0
	Kamate na pozajmice primljene kroz Državu	0	0	0	0	0
	Izdaci za inostrane kamate	0	0	0	0	0
	Kamate na domaće pozajmljivanje	0	0	0	0	0
	Izdaci za kamate vezane za dug po izdatim garancijama	0	0	0	0	0
7.	Tekuća budžetska rezerva	0	0	0	0	0
	TEKUĆI SUFICIT (TEKUĆI DEFICIT) (I-II)	-107.795.083	92.864.189	84.887.790	14.930.894	86
	III TRANSAKCIJE U STALNIM SREDSTVIMA	0	0	0	0	0
1.	Primici od prodaje stalnih sredstava	0	0	0	0	0
	Primici od prodaje stalnih sredstava	0	0	0	0	0
	Primici od prodaje federalnih robnih rezervi	0	0	0	0	0
	Ostali kapitalni primici	0	0	0	0	0
2.	Izdaci za nabavku stalnih sredstava	10.000	1.952	18.083	-8.048	20
	Nabavka zemljišta, šuma i višegodišnjih zasada	0	0	0	0	0
	Nabavka građevina	0	0	0	0	0
	Nabavka opreme	10.000	1.952	18.083	-8.048	20
	Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0
	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	0	0	0	0	0



Rekonstrukcija i investiciono održavanje	0	0	0	0	0
NETO NABAVKA STALNIH SREDSTAVA (2-1)	10.000	1.952	18.083	-8.048	20
A. NETO POZAJMLJIVANJE (NETO ZADUŽIVANJE) = UKUPAN DEFICIT/SUFICIT (Tekući suficit/deficit – Neto nabavka stalnih sredstava)	-107.805.083	92.866.141	-84.905.873	14.938.942	86
IV TRANSAKCIJE U FINANSIJSKOJ IMOVINI	0	0	0	0	0
1. Primici od finansijske imovine	0	0	0	0	0
Primljene otplate od pozajmljivanja drugim nivoima vlasti	0	0	0	0	0
Primljene otplate od pozajmljivanja pojedincima i neprofitnim organizacijama	0	0	0	0	0
Primljene otplate od pozajmljivanja javnim preduzećima	0	0	0	0	0
Primitak sredstava po osnovu učešća u dionicama javnih preduzeća	0	0	0	0	0
Primitak sredstava po osnovu učešća u dionicama privatnih preduzeća i u zajedničkim ulaganjima	0	0	0	0	0
Primljene otplate od ostalih vidova domaćeg pozajmljivanja	0	0	0	0	0
Primljene otplate od pozajmljivanja u inostranstvo	0	0	0	0	0
2. Izdaci za finansijsku imovinu	0	0	0	0	0
Pozajmljivanje drugim nivoima vlasti	0	0	0	0	0
Pozajmljivanje pojedincima, neprofitnim organizacijama i privatnim preduzećima	0	0	0	0	0
Pozajmljivanje javnim preduzećima	0	0	0	0	0
Izdaci za kupovinu dionica javnih preduzeća	0	0	0	0	0
Izdaci za kupovinu dionica privatnih preduzeća i učešće u zajedničkim ulaganjima	0	0	0	0	0
Ostala domaća pozajmljivanja	0	0	0	0	0
Pozajmljivanje u inostranstvo	0	0	0	0	0
B. NETO POVEĆANJE (SMANJENJE) FINANSIJSKE IMOVINE (1-2)	0	0	0	0	0
V TRANSAKCIJE U FINANSIJSKIM OBAVEZAMA	0	0	0	0	0
1. Primici od zaduživanja	0	0	0	0	0
Primici od dugoročnog zaduživanja	0	0	0	0	0
Zajmovi primljeni kroz Državu	0	0	0	0	0
Primici od inostranog zaduživanja	0	0	0	0	0
Primici od domaćeg zaduživanja	0	0	0	0	0
Primici od kratkoročnog zaduživanja	0	0	0	0	0
Zajmovi primljeni kroz Državu	0	0	0	0	0
Primici od inostranog zaduživanja	0	0	0	0	0
Primici od domaćeg zaduživanja	0	0	0	0	0
2. Izdaci za otplate dugova	0	0	0	0	0
Otplate dugova primljenih kroz Državu	0	0	0	0	0
Vanjske otplate	0	0	0	0	0
Otplate domaćeg pozajmljivanja	0	0	0	0	0
Otplate unutarnjeg duga	0	0	0	0	0
Otplate duga po izdatim garancijama	0	0	0	0	0
Otkup duga	0	0	0	0	0
C. NETO ZADUŽIVANJE (NETO OTPLATE DUGOVA) (1-2)	0	0	0	0	0
UKUPAN FINANSIJSKI REZULTAT (A+B+C)	-107.805.083	-92.866.141	-84.905.873	14.938.942	86

Rukovodstvo je Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta za 2021. godinu odobrilo 22. 2. 2022. godine.

Po ovlaštenju Vlade FBiH
Pomoćnica ministra
Marina Bera



Bilans stanja na 31. 12. 2021. godine

Naziv institucije: Federalno ministarstvo zdravstva

Opis	U obračunskom periodu tekuće godine	U istom obračunskom periodu prethodne godine	Procenat (2/3)x100
1	2	3	4
I AKTIVA			
A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (1+...+8)	1.505.279	1.545.937	97
1. Novčana sredstva i plemeniti metali	504	0	0
2. Vrijednosni papiri	0	0	0
3. Kratkoročna potraživanja	13.884	14.244	97
4. Kratkoročni plasmani	211.975	211.975	0
5. Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	1.164.000	1.202.300	97
6. Zalihe materijala i robe	0		
7. Zalihe sitnog inventara	0		
8. Kratkoročna razgraničenja	114.916	116.928	98
B. Stalna sredstva (11+14+17+18)	239.347	338.881	71
9. Stalna sredstva	2.594.787	2.592.835	100
10. Ispravka vrijednosti stalnih sredstava	2.355.440	2.253.954	105
11. Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (9-10)	239.347	338.881	71
12. Dugoročni plasmani	0	0	0
13. Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	0
14. Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (12-13)	0	0	0
15. Vrijednosni papiri	0	0	0
16. Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	0
17. Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (15-16)	0	0	0
18. Dugoročna razgraničenja	0	0	0
UKUPNO AKTIVA (A+B)	1.744.626	1.884.818	93
II PASIVA			
C. Kratkoročne obaveze i razgraničenja (19+...+24)	1.293.305	1.333.962	97
19. Kratkoročne tekuće obaveze	538.302	788.735	68
20. Obaveze po osnovu vrijednosnih papira	0	0	0
21. Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	0
22. Obaveze prema zaposlenicima	110.226	112.901	98
23. Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	0	0	0
24. Kratkoročna razgraničenja	644.777	432.326	149
D. Dugoročne obaveze i razgraničenja (25+26+27)	0	0	0
25. Dugoročni krediti i zajmovi	0	0	0
26. Ostale dugoročne obaveze	0	0	0
27. Dugoročna razgraničenja	0	0	0
E. Izvori stalnih sredstava (28+29+30+31-32)	451.321	550.856	82
28. Izvori stalnih sredstava	239.346	338.881	71
29. Ostali izvori sredstava	0	0	0
30. Izvori sredstava rezervi	0	0	0
31. Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	211.975	211.975	100
32. Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	0	0	0
UKUPNO PASIVA (C+D+E)	1.744.626	1.884.818	93

Na poziciji „Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama“, u skladu s propisima za budžetske korisnike koji nemaju transakcijske račune, iskazuje se razlika Aktive i Pasive.

Rukovodstvo je Bilans stanja na 31. 12. 2021. godine odobrilo 22. 2. 2022. godine.

**Po ovlaštenju Vlade FBiH
Pomoćnica ministra
Marina Bera**