



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA  
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА



# FOND SOLIDARNOSTI FEDERACIJE BIH

## ANALIZA FINANSIRANJA, UPRAVLJANJA I RUKOVOĐENJA

Decembar 2022. godine

## SADRŽAJ

SADRŽAJ .....	1
UVOD.....	2
1. FOND SOLIDARNOSTI FEDERACIJE BIH.....	4
2. FINANSIRANJE FONDA SOLIDARNOSTI .....	5
3. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE FONDOM .....	10
ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	13
ANEKS I – Pregled usluga finansiranih sredstvima Fonda solidarnosti .....	15

## UVOD

Fond solidarnosti Federacije Bosne i Hercegovine uspostavljen je 2002. godine u okviru Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH kako bi se stvorili jednaki uslovi za provođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja u svim kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine za prioritetne vertikalne programe zdravstvene zaštite od interesa za Federaciju BiH, kao i za pružanje prioritetnih najsloženijih oblika zdravstvene zaštite iz određenih specijalističkih djelatnosti. Osnovan je da bi se prevazišle razlike u finansijskom poslovanju kantonalnih zavoda za osiguranje i pružila mogućnost pacijentima iz finansijski slabijih kantonalnih zavoda da koriste najsloženije i skupe oblike zdravstvene zaštite.

Fonda solidarnosti je u periodu 2002-2022 značajno unaprijedio sistem zdravstvene zaštite u Federaciji BiH. U uslovima ograničenih resursa, a samim tim i mogućnosti izdvajanja sredstava za zdravstvenu zaštitu, bazirajući se na načelima uzajamnosti i solidarnosti, Fond je stvorio pretpostavke za pružanje jednakog nivoa zdravstvene zaštite osiguranim licima u Federaciji BiH. O njegovom značaju najbolje govori prikaz broja pruženih usluga u periodu 2014 – 2021<sup>1</sup> koji nedvosmisleno ukazuje na opravdanost postojanja Fonda kao i na njegov doprinos u ostvarivanju zakonom zagrntovanih prava građana Federacije BiH u oblasti zdravstvene zaštite.

Istovremeno evidentni su i izazovi sa kojima se Fonda solidarnosti FBiH susreće u svom radu, a koji negativno utiču na kvalitet pruženih usluga. Iznos finansijskih sredstava koja se izdvajaju za potrebe rada Fonda solidarnosti FBiH nije dovoljan kako bi se odgovorilo na sve potrebe pacijenata. Hroničan nedostatak finansijskih sredstava rezultirao je uspostavljanjem listi čekanja za određene vrste usluga (prvenstveno za usluge liječenje citostaticima i liječenje multiple skleroze kao i za programa iz oblasti kardiologije i kardiohirurgije) što otežava rad Fonda, a pacijentima onemogućava pružanje usluge u trenutku nastanka potrebe za istim. Disproporcija u realnim potrebama i raspoloživim finansijskim sredstvima je evidentna i Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, u okviru koga Fond solidarnosti FBiH funkcioniše, nije u mogućnosti isfinansirati sve potrebe bez dodatnih finansijskih sredstava. Prethodno navedeno za posljedicu ima ugroženost načela ravnopravnosti svih osiguranih lica u Federaciji BiH u pogledu pružanja prava liječenja pacijentima u propisanom obimu jer to pravo ne može biti dostupno svim građanima zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Polazeći od značaja Fonda solidarnosti FBiH u pružanju usluge zdravstvene zaštite građanima Federacije BiH kao i izazova s kojima se susreće, njegov rad duže je vrijeme u fokusu organizacija civilnog društva. U februaru 2015. godine, Centri Civilnih Inicijativa – CCI BH objavili su dokument *“Efikasnost i transparentnost Fonda solidarnosti Federacije BiH”* gdje su ukazali na hroničan nedostatak finansijskih sredstava neophodnih za nesmetan rad, što za posljedicu ima negativan uticaj na njegove kapacitete i mogućnosti za pružanja usluga pacijentima u Federaciji BiH.

Na probleme u radu Fonda solidarnosti FBiH više puta je ukazao i Ured za reviziju insitucija Federacije BiH. Revizorskim izvještajima Ministarstva zdravstva FBiH i Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH ukazano je na niz nedostataka koji se mogu dovesti u vezu sa Fondom solidarnosti FBiH, u prvom redu u oblasti rukovođenja i upravljanja, finansiranja, poštivanja internih politika kojim je propisan rad i dr.

---

<sup>1</sup> Prikaz pruženih usluga Fonda solidarnosti za period 2014 – 2021 prikazan je u Aneksu 1 ove Analize.

Imajući u vidu gore navedeno, a polazeći od značaja Fonda solidarnosti FBIH u pružanju zdravstvene zaštite građanima Federacije BiH, Centri Civilnih Inicijativa uradili su dodatnu analizu finansiranja, upravljanja i rukovođenja Fondom solidarnosti FBIH. Predmetnom analizom želi se predstaviti okvir u kome Fond solidarnosti FBIH funkcioniše, trenutni izazovi te ukazati na potrebu odgovornijeg pristupa nadležnih organa u Federaciji BiH u postupku kreiranja uslova za rad Fonda solidarnosti FBIH, prvenstveno osiguranjem finansijskih sredstava neophodnih za njegov nesmetan rad.

## 1. FOND SOLIDARNOSTI FEDERACIJE BIH

Fond solidarnosti Federacije BiH (u daljem tekstu Fond) počeo je sa radom 01.07.2002. godine. Osnovan je s ciljem ostvarivanja jednakih uslova za provođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja u svim kantonima Federacije BiH, za prioritete vertikalne programe zdravstvene zaštite od interesa za Federaciju BiH, kao i za pružanje prioriteta najsloženijih oblika zdravstvene zaštite iz određenih specijalističkih djelatnosti.

Fond je osnovan u okviru Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH (u daljem tekstu Zavod), a na osnovu Zakona o zdravstvenom osiguranju (u daljem tekstu Zakon). Pomenutim Zakonom eksplicitno su propisane djelatnosti Zavoda uključujući i one koje se odnose na rad Fonda, u prvom redu planiranje i prikupljanje sredstava za rad Fonda, obavljanje poslova u vezi sa izradom obračuna sredstava Fonda po namjenama kao i obavljanje drugih poslova koji se odnose na Fond, a proizilaze iz Zakona i drugih propisa, te podzakonskih akata.

Osnivanjem Fonda omogućeno je finansiranje liječenja najtežih oboljenja za sva osigurana lica u Federaciji BiH pod istim uslovima, bez obzira na kantonalnu pripadnost pacijenata i finansijsku moć kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja.

Postojanje i rad Fonda koncipiran je na načelima:

- uzajamnosti i solidarnosti kojima se osigurava pravičnost u finansiranju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH;
- efikasnosti u zdravstvenom sektoru, kroz sistem ugovaranja i racionalnog korištenja zdravstvenih kapaciteta;
- pravičnosti u ostvarivanju prava za osigurana lica na teritoriji Federacije BiH, što podrazumijeva pravičnost i jednakomjernost u pristupu zdravstvenim uslugama.

U skladu sa regulatornim okvirom, upravljanje Fondom povjereno je Upravnom odboru Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH koji broji 11 članova, dok je rukovođenje povjereno direktoru Zavoda.

Zakonom je propisan i način finansiranja Fonda gdje je navedeno da se sredstva za rad Fonda osiguravaju dijelom iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, a dijelom iz sredstava Budžeta Federacije BiH (u daljem tekstu Budžet FBiH), putem transfera Ministarstva.

Prikupljena sredstva se koriste namjenski za osiguranje jednakih uslova za provođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja u svim kantonima Federacije BiH i iz istih finansiraju se:

- Usluge Fonda definisane u *Listi usluga Fonda solidarnosti*<sup>2</sup>;
- Lijekovi Fonda navedeni u *Odluci o listi lijekova Fonda solidarnosti* i *Naputku o primjeni Odluke o listi lijekova*<sup>3</sup>;
- Usluga transplantologije;
- Liječenja u inostranstvu u skladu sa *Pravilnikom o liječenju u inozemstvu*<sup>4</sup>;

<sup>2</sup> [https://zzofbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/Sifarnik\\_juni-2020.pdf](https://zzofbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/Sifarnik_juni-2020.pdf)

<sup>3</sup> [https://zzofbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/Lista\\_lijekova\\_05\\_7\\_2019.pdf](https://zzofbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/Lista_lijekova_05_7_2019.pdf)

<sup>4</sup> <https://zzofbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/PRAVILNIK-lijecenje-u-inostranstvu-FINAL-bosanski.pdf>

- Liječenje povratnika u Republiku Srpsku.

## 2. FINANSIRANJE FONDA SOLIDARNOSTI

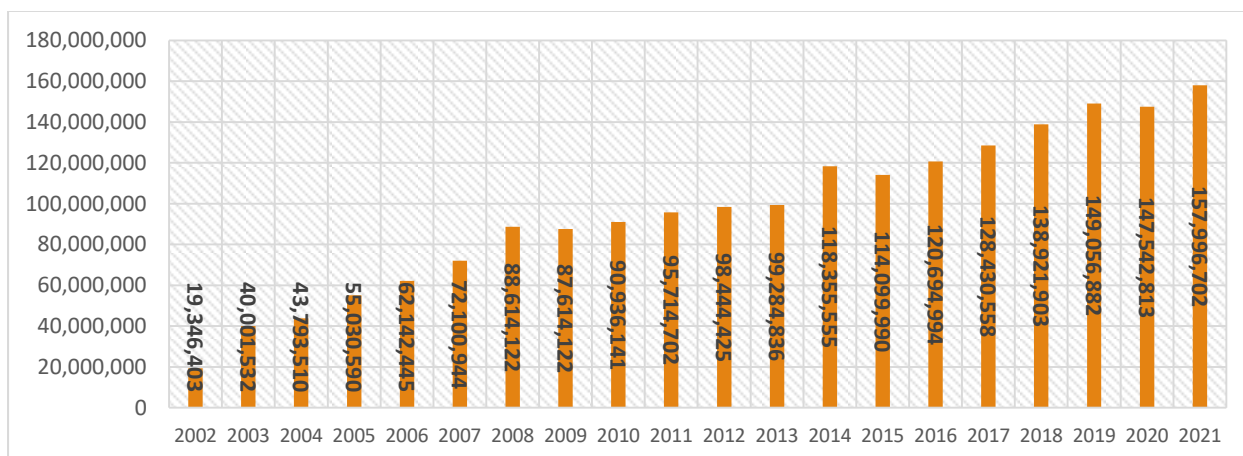
Finansiranje Fonda uređeno je Zakonom o zdravstvenom osiguranju FBiH kojim je propisano da se rad Fonda finansira iz:

- doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje,
- Budžeta FBiH, i
- drugim prihodima<sup>5</sup>.

Uvažavajući činjenicu da obavezno zdravstveno osiguranje na području Federacije BiH provode kantonalni zavodi zdravstvenog osiguranja odnosno da prihodi po ovom osnovu pripadaju kantonima, Vlade FBiH za svaku kalendarsku godinu na osnovu prijedloga Ministarstva usvaja odluku kojom propisuje procenat izdvajanja sredstava od ukupno prikupljenih doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje na području Federacije BiH za potrebe finansiranja Fonda. U prvim godinama postojanja Fonda, u periodu 2002 – 2005, Vlada FBiH je donosila odluke kojima je stopa izdvajanja sredstava za ovu namjenu iznosila 8%. Ta stopa povećana je na 9% za period 2006 - 2013, da bi od 2014. godine Vlada FBiH donosila odluke o obaveznom izdvajanju sredstava za finansiranje Fonda u kojima je stopa iznosila 10,2%.

Ukupni prihodi Fonda prikupljeni od pripadajućeg dijela doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje za periodu 2002-2021 iznose cca 1,93 mlrd KM. Kao posljedica promjene visine stope obaveznog izdvajanje sredstava iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje i kontinuiranog povećanja apsolutnog iznosa ukupno uplaćenih doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje na području Federacije BiH, značajno su porasli prihodi Fonda po ovom osnovu. Naime od 19.346.403 KM u 2002. godini, prihodi Fonda po ovom osnovu su kontinuirano rasli do iznosa od 157.996.702 KM u 2021. godini, što predstavlja uvećanje od 816%.

**Grafikon 1: Pregled prihoda Fonda solidarnosti po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje (KM).**

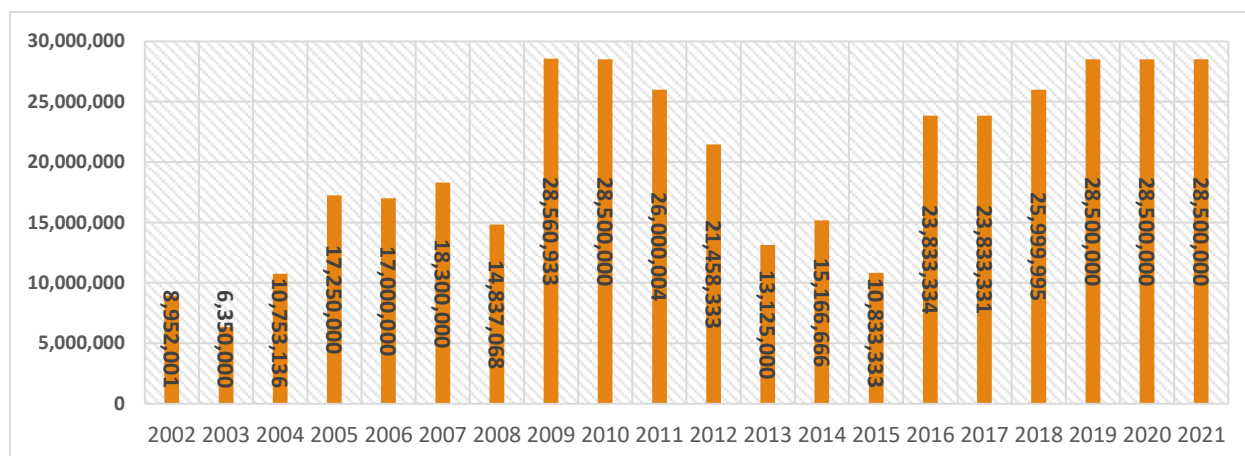


<sup>5</sup> Prihodi od imovine, prihodi od naknada i pristojbi u pružanju javnih usluga, donacije i drugo.

Drugi značajan izvor prihoda Fonda predstavlja transfer Vlade FBiH iz Budžeta FBiH. U skladu sa Zakonom, obaveza Vlade FBiH jeste da iz Budžeta FBiH obezbijedi finansijska sredstava za rad Fonda identična iznosu sredstava prikupljenih po osnovu izdvajanja iz doprinosa obaveznog zdravstvenog osiguranja. Sredstva za ovu namjenu Vlada FBiH planira u kategoriji tekući transferi i drugi tekući rashodi – tekući transferi drugim nivoima vlasti i fondovima. Dovodeći u vezu pomenutu zakonsku odredbu i utvrđeni iznos prikupljenih prihoda po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, Vlada FBiH imala je obavezu da u periodu 2002 - 2021 za potrebe finansiranja rada Fonda, iz Budžeta FBiH izdvoji sredstva u iznosu od 1,93 mlrd KM.

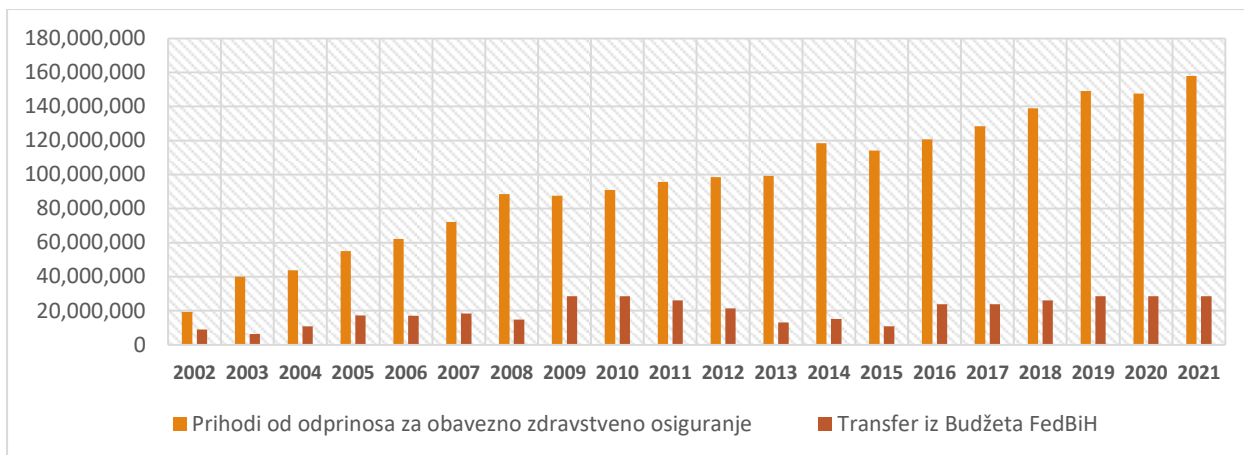
Od osnivanja Fonda 2002. godine, Vlada FBiH ni u jednoj kalendarskoj godini nije u potpunosti ispunila svoju zakonsku obavezu finansiranja rada Fonda odnosno Vlada FBiH je u kontinuitetu vršila manja izdvajanja sredstava iz Budžeta FBiH za potrebe rada Fonda nego što je to Zakonom propisano. Ukupno uplaćena sredstva Vlade FBiH iz Budžeta FBiH za rad Fonda po ovom osnovu, u periodu 2002-2021 iznose cca 396 mil KM što predstavlja samo 20% od ukupno ostvarenih prihoda Fonda po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje.

**Grafikon 2: Pregled prihoda Fonda solidarnosti po osnovu transfera iz Budžeta FedBiH (KM).**



Nepostupanjem po Zakonu, Vlada FBiH je izbjegla plaćanje svoje obaveze u apsolutnom iznosu od cca 1,53 mlrd KM. Poredeći sredstava uplaćena od strane Vlade FBiH iz Budžeta FBiH sa sredstvima prikupljenim po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, Vlada FBiH je na godišnjem nivou izvršavala svoju zakonsku obavezu u rasponu od 46%, u prvoj godini osnivanja Fonda do 9,5% u 2015. godini.

**Grafikon 3: Usporedni Pregled prihoda Fonda solidarnosti po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osigurana i prihoda po osnovu transfera iz Budžeta FedBiH (KM).**



Ovakvim pristupom Vlada FBiH je direktno uticala na rad Fonda u smislu stvaranja pretpostavki za izvršavanje dodijeljenih mu obaveza u oblasti liječenja pacijenata iz Federacije BiH dok je na indirektni način uticala na zdravlje pacijenata.

Posmatrajući proces izrade Budžeta FBiH moguće je zaključiti da je Vlada FBiH svjesno izbjegavala svoju zakonsku obavezu finansiranja rada Fonda. Naime, Vlada FBiH je prilikom izrade Budžeta FBiH, posredstvom Ministarstva finansija, budžetskim korisnicima ograničavala iznose sredstava koja mogu tražiti za svoj rad na način da je propisivala gornje granice raspoloživih sredstava<sup>6</sup>. U kontekstu obaveze finansiranja rada Fonda, Vlada FBiH je na ovaj način onemogućila Ministarstvu zdravstva FBiH da planira rashode u iznosu u kojem su predviđena sredstva za finansiranje rada Fonda na način kako je to Zakonom propisano.

Na isti način Vlada FBiH je postupila i kod izrade Dokumenta okvirnog Budžeta FBiH za period 2023 – 2025. Iako je *Budžetskom instrukcijom broj 1 o načinu i elementima izrade DOB Federacije BiH za period 2023-2025 od 15.02.2022. godine* Vlada FBiH naglasila obavezu da je tekuće i kapitalne transfere potrebno planirati u skladu sa zakonskom regulativom, u nastavku procesa izrade Budžeta FBiH, *Instrukcijom broj 2 – Početna budžetska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva budžetskih korisnika za period 2023-2025. godina* onemogućila budžetske korisnike da psotupe u skladu sa važećom zakonskom legislativom. Naime, predmetnom instrukcijom, posredstvom Ministarstva finansija, Vlada FBiH je izvršila limitiranje gornjih granica rashoda budžetskih korisnika i onemogućila iste da planiraju vlastite rashode u skladu sa zakonom. Konkretno u slučaju Ministarstva posredstvom koga se vrši transfer sredstava za potrebe rada Fonda, Vlada FBiH je umanjila inicijalno tražena sredstava za rad za 35%<sup>7</sup>, pri čemu ni inicijalno tražena sredstva Ministarstva nisu bila usklađena sa Zakonom.

U konačnici, Ministarstvo finansija je u usvojenom *Dokumentu okvirnog budžeta Federacije BiH za period 2023 -2025*, u kategoriji tekući transferi - transferi drugim nivoima vlasti i fondovima, za potrebe Fonda planiralo sredstva u iznosu 28.500.000 KM iako je imalo jasne trogodišnje projekcija kretanja prihoda od doprinosa po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja na osnovu kojih je bilo u mogućnosti da projektuje iznos transfera iz Budžeta FBiH. Prema podacima iz Dokumenta okvirnog

<sup>6</sup> Sastavni dio Budžetske instrukcije broj 2 koju Ministarstvo finansija FBiH dostavlja budžetskim korisnicima tokom izrade dokumenta okvirnog budžeta.

<sup>7</sup> Ministarstva zdravstva, u procesu izrade DOB-a za period 2023 – 2025, za 2023. godinu dostavilo je zahtjev za rashode u visini od 170.694.150 KM dok je Ministarstvo finansija u procesu izrade nacrtu Budžeta FedBiH ograničilo moguće rashode Ministarstva zdravstva na iznos od 110.256.160 KM



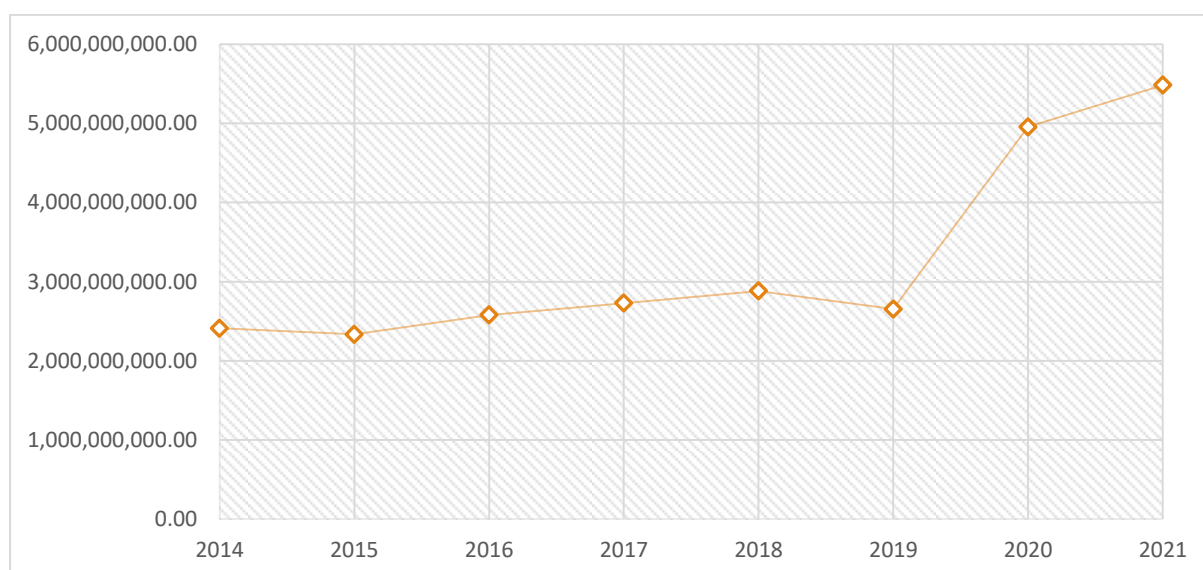
budžeta Federacije BiH za period 2023 – 2025, pomenute projekcije kreću se u rasponu od 1,698 mlrd KM do 1,869 mlrd KM. Polazeći od visine stope izdvajanja sredstava iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje za potrebe rada Fonda od 10,2% i projektovanih prihoda po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje u Federaciji BiH, Ministarstvo zdravstva bilo je u prilici da predvidi prihode Fonda po ovom osnovu za 2023. godinu u iznosu od 173 mil KM, što nije uradilo.

Izbjegavanje zakonske obaveza za finansiranje rada Fonda od strane Vlade FBiH posebno je značajano zbog činjenice da je usljed nedostatka finansijskih sredstava za njegov rad uvedena praksa uspostavljanja listi čekanja pacijenata za određene usluge, čime su direktno ugrožena njihova prava u kontekstu prava na zdravstvenu uslugu u trenutku nastanka potrebe za istom. Prema evidencijama Zavoda, na kraju 2021. godine na listama čekanja za zdravstvene usluge iz oblasti kardiologije i kardiohirurgije evidentiran je 581 pacijent, za usluge liječenja citostaticima evidentirano je 567 pacijenata a za uslugu liječenja multiple skleroze 105 pacijenata. Pri tome u pitanju su pacijenti čija oboljenja zahtijevaju pravovremenu reakciju odnosno zdravstvenu uslugu.

Direktorica Zavoda Vlatka Martinović ukazala je na činjenicu da postoji disproporcija u potrebama i raspoloživim finansijskim sredstvima i da Zavod nije u mogućnosti isfinansirati sve potrebe bez značajnije pomoći Vlade FBiH. Također, istakla je i procjenu da bi za zadovoljenje svih potreba pacijenata i zatvaranje listi čekanja bilo potrebno dodatnih 30 do 35 miliona KM<sup>8</sup>. Prethodno navedeno ukazuje na važnost i značaj poštivanja Zakona od strane Vlade FBiH u pogledu obaveze finansiranja rada Fonda.

Odnos Vlade FBiH prema obavezi finansiranja rada Fonda dodatno je nejasan ukoliko se u obzir uzme kretanje Budžeta FBiH u prethodnom periodu. Prema statističkim podacima evidentan je pozitivan trend kretanja Budžeta FBiH u periodu 2014 -2021. godina. U pomenutom periodu Budžet FBiH je porastao sa cca 2,4 mlrd KM, koliko je iznosio u 2014. godini na cca 5,5 mlrd KM u 2021. godini, što predstavlja povećanje od 127%.

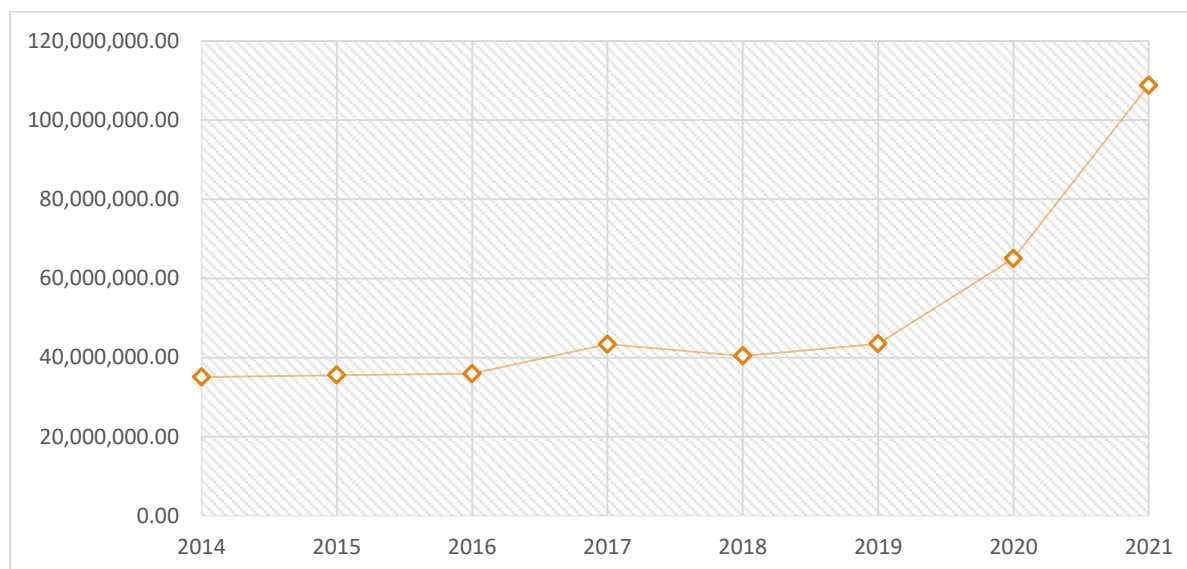
**Grafikon 4: Pregled kretanja Budžeta FBiH u periodu 2014-2021**



<sup>8</sup> <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/vlatka-martinovic-za-zatvaranje-listi-cekanja-potrebno-dodatnih-do-35-miliona-km/409926>

Paralelno sa rastom Budžeta FBiH došlo je do rasta pripadajućeg dijela Budžeta Ministarstva zdravstva FBiH, posredstvom koga se vrši transfer Vlade FBiH za rad Fonda. Budžet Ministarstva kretao se u rasponu od cca 35 mil KM u 2014. godini do cca 108 mil KM u 2021. godini odnosno zabilježen je rast od 210 %.

**Grafikon 4: Pregled kretanja Budžeta Ministarstva zdravstva u periodu 2014 – 2021**



Istovremeno, bez obzira na pozitivne trendove u kretanju Budžeta FBiH u periodu 2014-2021. godina, iznos transfera Vlade FBiH za rad Fonda u istom periodu povećan je za svega 9% odnosno sa 26 mil KM u 2014. godini na 28.5 mil KM u 2021. godini. Prethodno navedeno jasno ukazuje na nesrazmjernost između kretanja Budžeta FBiH, Budžeta Ministarstva zdravstva i iznosa transfera Vlade FBiH za potrebe finansiranja rada Fonda odnosno ukazuje na nedovoljnoj snježbilnost Vlade FBiH za rad Fonda i potrebe pacijenata u Federaciji BiH.

Na problem finansiranja rada Fonda više puta je ukazao i Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, u okviru koga funkcionise Fond, apostrofirajući činjenicu da postoji disproporcija u potrebama i raspoloživim finansijskim sredstvima i da Zavod nije u mogućnosti isfinansirati sve potrebe bez značajnije podrške Vlade FBiH. U dokumentu Zavoda pod nazivom *Pregled prioriteta Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH za period 2022 – 2024*, u okviru koga su sačinjene finansijske projekcije neophodne za nesmetano funkcionisanje Fonda, naznačena je potreba značajnijeg finansijskog doprinosa Vlade FBiH, na što je se Vlada FBiH oglašila. Nažalost i sam Zavod je u pomenutom dokumentu transfere iz Budžeta FBiH za potrebe finansiranja rada Fonda projektovao u iznosima koji su manji od Zakonom propisanih.

**Tabela 1: Procjena potrebnih finansijskih sredstava za rad Fonda za period 2022 – 2024**

Pregled potrebnih sredstava za pružanje usluga Fonda	Procjena		
	2022	2023	2024
Transfer iz Budžeta FBiH	67.500.000	72.500.000	78.000.000
Prihodi od doprinosa	157.900.000	159.200.000	161.700.000
<b>UKUPNO</b>	<b>225.400.000</b>	<b>231.700.000</b>	<b>237.700.000</b>

Na probleme sa kojima se susreće zavod u rukovođenju i upravljanju radom Fonda ukazo je i Ured za reviziju institucija FBiH u Izvještaju o finansijskoj reviziji Zavoda zdravstvenog osiguranja i

reosiguranja FBiH gdje je istaknuto da „Iako je Zavod poduzeo aktivnosti prema nadležnom ministarstvu, Federalnom ministarstvu finansija i Vladi FBiH vezano za osiguranje potrebnog iznosa sredstava iz Budžeta FBiH za finansiranje Fonda solidarnosti, u 2021. godini nisu obezbijeđena sredstva za njegovo finansiranje u zakonom propisanom iznosu. Prihodi od doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje ostvareni su u iznosu od 157.996.702 KM, dok su prihodi iz Budžeta FBiH iznosili 28.500.000 KM, što predstavlja samo 18% sredstava koja su se trebala uplatiti iz Budžeta FBiH u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju“.

Nadalje, na problem finansiranja rada Fonda, Ured za reviziju institucija u FBiH ukazao i u svom Izvještaju o finansijoj reviziji Ministarstva zdravstva za 2021. godinu, gdje je jasno istakao da *Ministarstvo zdravstva 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.* Prema nalazima Ureda za reviziju institucija FBiH, na sastanku predstavnika Ministarstva zdravstva, Federalnog ministarstva finansija i direktorice Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH, održanog 28. 9. 2021. godine, istaknut je problem nedovoljnog sufinansiranja Zavoda iz Budžeta FBiH. Iako je Zavod tom prilikom tražio osiguranje dodatnih sredstava budući da ima problem finansiranja postojeće liste lijekova i kupovine lijekova pacijentima koji se nalaze na listama čekanja, Ministarstvo zdravstva se do kraja 2021. godine nije posebnom informacijom obraćalo Vladi, niti je novim zahtjevom od Federalnog ministarstva finansija tražilo dodatna sredstva za provođenje programa Fonda solidarnosti.

Na kraju, u kontekstu izbjegavanja obaveze Vlade FBiH da finansira rad Fonda, potrebno je ukazati i na činjenicu da Parlament Federacije BiH, uključujući nadležna radna tijela Parlamenta, daje saglasnost na finansijske planove Zavoda kao i na odluke o izvršavanju finansijskih planova iako isti nisu u skladu sa odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju. Zbog toga je od strane Ureda za reviziju institucija FBiH preporučeno da se hitno preduzmu adekvatne aktivnosti u dijelu planiranja i osiguranja pripadajućeg zakonskog iznosa sredstava za finansiranje Fonda, u svrhu osiguranja ravnopravnog položaja svih osiguranih lica i pružanja prava liječenja pacijentima u propisanom obimu.

### **3. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE FONDOM**

Zavod, a samim tim i Fond, predstavlja i zastupa direktor Zavoda. U skladu sa rješenjem Vlade FBiH, za direktoricu Zavoda, 2019. godine imenovana je Vlatka Martinović<sup>9</sup>. Uvidom u postupak ranijih imenovanja direktora Zavoda može se uočiti odsustvo posvećenosti Vlade FBiH pitanju rukovođenja Zavodom, a samim tim i Fondom. Naime, Vlatka Martinović prvi put za direktoricu Zavoda je imenovana 14.12.2017. godine, Rješenjem o privremenom imenovanju<sup>10</sup> na period od maksimalno tri mjeseca. Pomenuta odredba nije ispoštovana jer Vlada FBiH nije okončala postupak imenovanja direktora Zavoda u periodu od tri mjeseca pa je Vlatka Martinović po osnovu prethodno navedenog Rješenja obavljala funkciju direktorice do 27.06.2019. godine kada je Vlada FBiH donijela rješenje o

<sup>9</sup> Rješenje o imenovanju direktorice Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosigurnja Federacije Bosne i Hercegovine, broj 761/2019 od 27.06.2019. godine.

<sup>10</sup> Rješenje o privremenom imenovanju direktorice zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja federacije BiH broj 1651/2017 od 14.12.2017. godine

njenom razrješenju sa funkcije direktorice Zavoda<sup>11</sup> ali i novo rješenje o njenom ponovnom imenovanju.

Prethodna direktorica Zavoda, Novka Agić, obnašala je funkciju direktora od 2002. godine do 07.12.2017. godine kada je Vlada FBiH donijela rješenje o njenom razrješenju<sup>12</sup>. Treba istaći da je i u slučaju prethodne direktorice Vlada FBiH primjenjivala sličnu praksu u pogledu imenovanja osoba zaduženih za rukovođenje Zavodom.

Bez obzira na uočene nedostatke u pogledu imenovanja lica odgovornih za predstavljanje i zastupanje Zavoda, može se konstatovati postojanje kontinuiteta u rukovođenju ovom institucijom što je trebalo da omogući odgovorno rukovođenje i dostizanje zacrtanih ciljeva u radu Zavoda, a samim tim i Fonda.

Pitanje upravljanja Zavodom, u okviru koga djeluje Fond, povjereno je Upravnom odboru, tijelu sasatvljenom od 11 članova (10 predstavnika kantona i jedan predstavnik Ministarstva). Rad Upravnog odbora jasno je propisan Zakonom o zdravstvenom osiguranju, gdje je navedeno da između ostalog Upravni odbor obavlja sljedeće poslove:

- donosi finansijski plan Federalnog fonda solidarnosti;
- priprema prednacrt odluke o utvrđivanju prioritetnih vertikalnih programa zdravstvene zaštite od interesa za Federaciju Bosne i Hercegovine i prioritetnih najstroženijih oblika zdravstvene zaštite iz određenih specijalističkih djelatnosti koji će se pružati osiguranim licima na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, kao i prednacrt odluke o kriterijima i načinu korištenja sredstava Fonda solidarnosti Federacije Bosne i Hercegovine;
- raspoređuje sredstva federalne solidarnosti po utvrđenim namjenama;
- prati izvršenje prihoda i rashoda Federalnog fonda solidarnosti i o tome dostavlja izvještaje kantonalnim zavodima zdravstvenog osiguranja i Federalnom ministarstvu zdravstva svaka tri mjeseca;
- donosi odluku o raspisivanju tendera za nabavku potrošnog materijala i lijekova i imenuje komisiju za provođenje tendera i izbor najpovoljnijeg ponuđača;
- utvrđuje ugovore koje Federalni zavod osiguranja i reosiguranja zaključuje sa zdravstvenim ustanovama za pružanje zdravstvenih usluga koje se finansiraju iz sredstava solidarnosti i prati njihovo izvršenje;
- donosi druge akte neophodne za poslovanje Federalnog fonda solidarnosti.

Iz prethodno navedenog jasno je da je postojanja Upravnog odbora, odgovornost i efikasnost u njegovom radu od izuzetne važnosti za funkcionisanje Zavoda a samim tim i Fonda. Ipak, Zavod sedam godina nema stalni upravni odbor odnosno da Zavodom upravlja privremeni upravni odbor, imenovan 2015. godine<sup>13</sup>. U skladu sa Rješenjem Vlade Federacije BiH za članove privremenog upravnog odbora imenovani su:

- Snježana Bodnaruk, predsjednica,
- Berislav Živković, član, Posavski kanton,
- Vesna Ferković, član, Tuzlanski kanton,
- Antonijo Vujica, član, Hercegovačko-neretvanski kanton,

---

<sup>11</sup> Rješenje o razrješenju direktorice Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH broj 760/2019 od 27.06.2019. godine.

<sup>12</sup> Rješenje o razrješenju ravnateljice Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH broj 1650/217

<sup>13</sup> Rješenje o privremenom imenovanju Upravnog odbora Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine, broj 1481/2015, od 05.11.2015. godine

- Eugen Šušak, član, Zapadnohercegovački kanton,
- Sandra Vegar - Zubović, član, Kanton Sarajevo,
- Azra Suljić, član, Unso-sanski kanton,
- Emir Sijerčić, član, Bosansko-podrinjski kanton,
- Haša Begić, član, Zeničko-dobojski kanton,
- Ivan Cikojević, član, kanton 10,
- Dragan Solomun, član, Srednjobosanski kanton.

Rješenjem je navedeno da se Upravni odbor imenuje na period od tri mjeseca odnosno do okončanja postupka konačnog imenovanja u skladu sa Zakonom. U međuvremenu je zamijenjen predstavnik Zapadnohercegovačkog kantona kada je za predstavnika ovog kantona imenovan je Anđelko Mikulić dok je ispred Kantona 10 imenovan Darko Čondrić koji je 23.10.2020. godine podnio neopozivu ostavku radi preuzimanja druge funkcije. Prema nalazima Ureda za reviziju institucija Federacije BiH, a na osnovu prikupljenih informacija iz Ministarstva, konačno imenovanje Upravnog odbora nije izvršeno jer prijedloge članova u Upravni odbor nije dostavilo Ministarstvo zdravstva Zapadnohercegovačkog kantona, kao ni Ministarstvo zdravstva Kantona 10. Međutim to svakako da ne umanjuje odgovornost predstavnika Ministarstva što imenovanje stalnog upravnog odbora nije izvršeno ranije.

Imajući u vidu činjenicu da je Upravni odbor u statusu „privremenog Upravnog odbora“ već sedam godina kao i odredbe Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine, kojim se propisuju da se imenovanja na kraći period odnose na najviše tri (3) mjeseca i da se ne mogu ponoviti, može se postaviti pitanje validnosti odluka koje je donosio privremeni Upravni odbor. Polazeći od važnosti imenovanja stalnog Upravnog odbora, Zavod se obratio resornom Ministarstvu kako bi razriješili ovu situaciju i izvršili imenovanje Upravnog odbora sa stalnim članovima na šta Ministarstvo u prethodnom periodu nije reagovalo.

Prema nalazima Ureda za reviziju institucija FBiH u okviru Izvještaja o finansijskoj reviziji Ministarstva zdravstva za 2021. godinu, konstatovano je da *Ministarstvo zdravstva Federacije BiH nije 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. Prema dopisima Ministarstva iz januara i jula 2021. godine, konačno imenovanje Upravnog odbora nije izvršeno jer prijedlog za članove upravnog odbora nisu dostavili predstavnici Ministarstva zdravstva Zapadnohercegovačkog kantona, kao ni Ministarstva zdravstva Kantona 10.*

Ured za reviziju institucija Federacije BiH u svojim dokumentima *Izvještaj o finansijskoj reviziji Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH za 2021. godinu* i *Izvještaju o finansijskoj reviziji Ministarstva zdravstva za 2021. godinu* jasno je istakao da ovakav način upravljanja nije u interesu Zavoda i osiguranih lica koja se liječe na teret Fonda, kao i da neprovođenje propisane procedure imenovanja Upravnog odbora Zavoda nije u skladu sa Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine, kojim se propisuje da se imenovanja na kraći period odnose na najviše tri (3) mjeseca, i da se ne mogu ponoviti.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući rad Fonda solidarnosti FBIH u periodu 2002-2021 može se zaključiti da je Fond, kao instrument, unaprijedio sistem zdravstvene zaštite u Federaciji BiH s obzirom da je u uslovima ograničenih resursa stvorio pretpostavke za pružanje jednakog nivoa zdravstvene zaštite osiguranim licima iz Federacije BiH. Tome u prilogu govori i činjenica da je u periodu 2014 – 2021 zabilježen porast broja pruženih usluga pacijentima, što potvrđuje njegov značaj u ostvarivanju zakonom zagantovanih prava pacijentima iz Federacije BiH. Međutim zbog nedovoljne posvećenosti Vlade FBIH, resornih ministarstava, Parlamenta Federacije BiH i Zavoda pitanju rada Fonda, ograničeni su dometi u pogledu ispunjenja uloge zbog koje je i uspostavljen.

U prvom redu, iznos finansijskih sredstava prikupljenih za rad Fonda duže vrijeme nije dovoljan kako bi se odgovorilo na sve potrebe pacijenata u Federaciji BiH, što je rezultiralo kreiranjem listi čekanja za određene vrste usluga, dodatno otežalo rad Fonda, a pacijentima onemogućilo da potrebnu uslugu dobiju u trenutku nastanka potrebe. U ukupnoj strukturi prihoda Fonda, posmatrano po izvorima istih, dominantni su prihodi po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje koji čine 80% prihoda Fonda. Istovremeno, od osnivanja Fonda, Vlada FBIH ne izvršava svoju zakonsku obavezu finansiranja rada Fonda. Uvažavajući činjenicu postojana disproporcije u potrebama i raspoloživim finansijskim sredstvima, uspostavljenim listama čekanja i nemogućnošću Zavoda da isfinansira sve potrebe pacijenata, Vlada FBIH je nepostupanjem po odredbama Zakona i izbjegavanjem plaćanje svoje obaveze na direktan način onemogućila Fond u izvršavanju dodijeljene uloge, a na indirektan način uticala na zdravlje i liječenje pacijenata Federacije BiH.

U oblasti rukovođenja Zavodom, a samim tim i Fondom, evidentan je kontinuitet imajući u vidu činjenicu da su u periodu od uspostavljanja Fonda, Zavodom rukovodile dvije direktorice, Novka Agić u periodu 2002 – 2017 i Vlatka Martinović od 2017. godine. Isto se ne može reći za upravljanje Fondom koje je povjereno Upravnom odboru Zavoda koji je već sedam godina u statusu „privremeni Upravni odbor“ što otežava rad Zavoda a samim tim i Fonda.

Na osnovu prethodnog moguće je dati sljedeće preporuke:

- Finansiranje rada Fonda propisano je Zakonom no Vlada FBIH već dvije decenije izbjegava svoju zakonsku obavezu finansiranja rada Fonda. Takvim odnosom, u periodu 2001-2021, Vlada FBIH je izbjegla plaćanje zakonom propisane obaveze sufinansiranja rada Fonda u iznosu od 1,53 mlrd KM i na taj način direktno uticala na proces pružanja usluga Fonda odnosno liječenja građana Federacije BiH. Zbog toga je **neophodno da organi upravljanja i rukovođenja Zavodom, a samim tim i Fondom, hitno preduzmu neophodne pravne mjere i aktivnosti prema nadležnom Ministarstvu i Vladi FBIH u cilju osiguranja pripadajućeg zakonskog iznosa sredstava iz Budžeta**. Nadalje, **potrebno je da predstavnici Ministarstva zdravstva prilikom kreiranja svojih budžetskih zahtjeva postupaju u skladu sa Zakonom te da projekciju sredstava za potrebe finansiranja Fonda solidarnosti projektuju na nivou koji im pripada po zakonu**. Na kraju, **Vlada FBIH, odnosno predstavnici Ministarstva finansija moraju da uklone ograničenja u pogledu podnošenja zahtjeva budžetskih korisnika za sredstva iz Budžeta FBIH odnosno da u procesu kreiranja dokumenta okvirnog budžeta i pripreme instrukcija za budžetske korisnike**, kod kreiranja ograničenja na zahtjeve budžetskih korisnika, **postupaju u skladu sa Zakonom**. Na takav način bi se omogućilo predstavnicima Ministarstva zdravstva da svoj zahtjev za finansiranja Fonda solidarnosti usklade sa Zakonom.

- Pitanje rukovođenja i upravljanja Zavodom, u okviru koga djeluje Fond, duže vrijeme nije u fokusu Vlade FBiH, što je rezultiralo činjenicom da Zavodom upravlja privremeni upravni odbor već sedam godina. Uvažavajući mjesto i ulogu upravnog odbora u funkcionisanju Fonda, evidentno je da ovakav pristup nije u interesu ni pacijanata korisnika usluga Fonda, ni Zavoda, ni Ministarstva. Nadalje, uvažavajući odredbe Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine, kojim se propisuje da se imenovanja na kraći period odnose na najviše tri (3) mjeseca, i da se ne mogu ponoviti, evidentno je da Upravni odbor Zavoda ne funkcioniše u skladu sa odredbama pomenutog Zakona. Imajući u vidu prethodno izneseno može se postaviti pitanje zakonitosti rada Zavoda i Fonda u prethodnom periodu, uopšte. S tim u vezi neophodno je **hitno pokrenuti proceduru formiranja stalnog upravnog odbora Zavoda**, koji će u punom kapacitetu dati dodatni podstrek radu Fonda i ispunjenju uloge koja mu je dodijeljena. **Neophodno je da Ministarstvo zdravstva preuzme odgovornost u skladu sa svojim nadležnostima i inicira proces imenovanja stalnog Upravnog odbora, a da Vlada FBiH pruži punu podršku i onemogući opstrukcije u pogledu predlaganja i imenovanja članova Upravnog odbora Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FedBiH.** Također, **potrebno je i da predstavnici kantonalnih vlada i ministarstava iskažu odgovornost u pogledu predlaganja članova Upravnog odbora Zavoda i stvaranja preduslova za imenovanja Upravnog odbora Zavoda.**
- Uvažavajući činjenicu da su u proces kreiranja i izvršenja Budžeta FBiH, kao i u proces usvajanja planova, izvještaja i informacija o radu Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FedBiH i Fonda solidarnosti uključeni i **predstavnici Pralamentarne skupštine FBiH, neophodno je da se u svom radu, kao članovi Parlamenta FedBiH ali i kao predstavnici radnih tijela Parlamenta FedBiH, pridržavaju zakonskih propisa kojima će omogućiti funkcionalniji i efikasniji Fond solidarnosti.**

## ANEKS I – Pregled usluga finansiranih sredstvima Fonda solidarnosti

<b>PREGLED PO USLUGAMA FINANSIRANIM SREDSTVIMA FONDA</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<i>Usluga dijalize (ukupno na godišnjem nivou)</i>	197.852	191.993	187.593	183.332	180.935	182.965	179.102	161.977
<i>Program Radioterapije</i>	2.974	3.030	3.047	3.178	3.380	3.713	3.251	3.243
<i>Usluge invazivne kardiologije</i>	4.562	4.488	4.967	5.562	5.713	6.847	5.833	6.943
<i>Operativnih zahvati iz oblasti kardiologije</i>	827	896	914	1.057	1.022	1.359	1.100	1.217
<i>Operativnih zahvati iz programa neurohirurgije</i>	651	647	845	760	818	954	809	994
<i>Operativnih zahvati iz programa ortoperdije i traumatologije</i>	79	65	85	81	77	88	69	78
<i>Transplatacije organa</i>	58	68	62	47	53	47	38	55
<i>Procedure iz oblasti vaskularne hirurgije</i>	201	239	263	286	311	493	524	546
<i>Liječenje citostaticima (broj liječenih pacijenata)</i>		10.536	10.499	10.934	11.682	12.276	11.964	12.197
<i>Broj liječenih pacijenata lijekovima za hepatitis B i C</i>	453	475	471	537	590	690	724	737
<i>Broj liječenih pacijenata lijekovima za multiplu sklerozu</i>	74	85	122	143	168	265	350	491
<i>Broj liječenih pacijenata za Chronovu bolest i Ulcerozni kolitis</i>	74	90	113	113	131	172	205	246





Podržano od:



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

Ova analiza omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj ove analize je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa(CCI) i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država