

Temeljem članka IV.B.7. a)(IV) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, donosim

UKAZ
O PROGLAŠENJU ZAKONA O FINACIJSKOM
UPRAVLJANJU I KONTROLI U JAVNOM SEKTORU U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Prolašava se Zakon o finacijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je usvojio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici Zastupničkog doma od 19.4.2016. godine i na sjednici Doma naroda od 21.4.2016. godine.

Broj 01-02-275-02/16
10. svibnja 2016. godine
Sarajevo

Predsjednik
Marinko Čavara, v. r.

ZAKON
O FINACIJSKOM UPRAVLJANJU I KONTROLI U
JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI
BOSNE I HERCEGOVINE

I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

(Predmet)

- (1) Ovim se zakonom uređuje finacijsko upravljanje i kontrola (u daljnjem tekstu: FUK) u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) i propisuje zajednička okvirna načela i standardi za uspostavu, razvitak i implementaciju sustava FUK-a u javnom sektoru u Federaciji.
- (2) Ovim se zakonom utvrđuju odgovornosti za uspostavu, razvitak i implementaciju sustava FUK-a, te mjerodavnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva financija (u daljnjem tekstu: CHJ FMF) i drugih organizacija u javnom sektoru u Federaciji (u daljnjem tekstu: korisnici javnih sredstava) u provedbi sustava unutarnjih finacijskih kontrola u javnom sektoru.

Članak 2.

(Primjena)

- (1) Odredbe ovoga zakona primjenjuju se na korisnike javnih sredstava prve i druge razine proračuna Federacije, kantone, gradove, općine i izvanproračunskih fondova i na pravne osobe u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udjel (u daljnjem tekstu: korisnici javnih sredstava).
- (2) Odredbe ovoga zakona primjenjuju se i na organizacije i tijela u javnome sektoru u Federaciji koja se financiraju iz fondova i programa Europske unije.

Članak 3.

U smislu ovoga zakona, termini koji se u njemu koriste imaju sljedeća značenja:

- (1) Centralna harmonizacijska jedinica je sektor u Federalnom ministarstvu financija ovlašten za razvitak, rukovođenje i koordinaciju FUK-a i unutarnje revizije u javnom sektoru;
- (2) COSO model je općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavu, vođenje i procjenu sustava unutarnjih kontrola, koji čine pet međusobno povezanih komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena. Skraćenica COSO odnosi se na Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission);
- (3) efektivnost podrazumijeva stupanj ostvarivanja ciljeva, odnosno odnos između planiranog i ostvarenog učinka neke aktivnosti;
- (4) učinkovitost je najbolji odnos između rezultata i sredstava korištenih za njihovo ostvarivanje;
- (5) ekonomičnost je smanjenje troškova resursa koji se koriste u obavljanju neke aktivnosti na najmanju mjeru uz osiguranje odgovarajuće razine kvalitete;
- (6) Finacijsko upravljanje i kontrola (eng. FMC – Financial Management and Control) je sveobuhvatan sustav unutarnjih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni rukovoditelji korisnika javnih sredstava, a kojim se upravljajući rizicima osigurava razumno uvjerenje da će se u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, učinkovito i efektivno;
- (7) Unutarnje finacijske kontrole u javnome sektoru (eng. PIFC – Public Internal Finance Control) predstavljaju cjelokupan sustav finacijskih i drugih

kontrola koji uspostavlja rukovoditelj korisnika javnih sredstava u cilju da osigura zakonito, transparentno, ekonomično, učinkovito i efektivno upravljanje javnim sredstvima kao i da se osigura njihova kontrola; sustav unutarnjih finacijskih kontrola sastoji se od tri elementa: finacijsko upravljanje i kontrola, unutarnja revizija i centralna harmonizacijska jedinica;

- (8) javna sredstva sva su sredstva koja su prikupljena, sredstva koja su dobivena, sredstva koja se drže, raspoređuju i koja troše organizacije javnog sektora, uključujući proračunske prihode i primitke sredstava, rashode i izdatke sredstava, kredite i subvencije;
- (9) kontrola predstavlja aktivnosti rukovodstva usmjerene na izbjegavanje ili smanjenje rizika koji imaju negativan utjecaj na ostvarenje ciljeva organizacije;
- (10) koordinacijski odbor centralnih harmonizacijskih jedinica je koordinacijsko tijelo koje je mjerodavno za harmonizaciju regulative iz oblasti unutarnje revizije i FUK-a u Bosni i Hercegovini, a čiji su članovi rukovoditelji centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH;
- (11) korisnici javnih sredstava prve razine financiraju se izravno iz proračuna;
- (12) korisnici javnih sredstava druge razine financiraju se putem korisnika javnih sredstava prve razine;
- (13) naknadne (ex post) kontrole su kontrole usmjerene na otkrivanje mogućih pogrešaka, nepravilnosti i prijevara, a provode se nakon okončanja poslovnog događaja; naknadnim kontrolama provjerava se jesu li proračunska i druga sredstva prikupljena i korištena zakonito, namjenski i pravodobno te sukladno preuzetim obvezama, kao i jesu li očekivani rezultati korištenja proračunskih i drugih sredstava ostvareni;
- (14) nepravilnost je nepridržavanje ili pogrešna primjena zakona i drugih propisa koja proizlazi iz radnji ili propusta korisnika javnih sredstava, a koja ima ili bi mogla imati štetan utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora;
- (15) prethodne (ex ante) kontrole su kontrole usmjerene na osiguranje zakonitosti i pravilnosti finacijskih i drugih odluka; provode se prije odlučivanja o korištenju proračunskih i drugih sredstava, odnosno prije nastanka poslovnog događaja;
- (16) prijevara je namjerno činjenje ili propust koji se odnosi na lažno, netočno ili nepotpuno prikazivanje činjenica, te na zlouporabu, što za posljedicu ima negativan učinak na sredstva proračuna i sredstva iz drugih izvora;
- (17) razumno uvjerenje je zadovoljavajuća razina sigurnosti po određenom pitanju uzimajući u obzir odnos troškova i prednosti i rizike;
- (18) revizorski trag je dokumentirani tijek finacijskih i drugih transakcija, od njihovog početka do završetka, s ciljem omogućavanja rekonstrukcije svih pojedinačnih aktivnosti i njihovog odobravanja, a obuhvaća sustave dokumentiranja, izvješćivanja, računovodstva i arhiviranja;
- (19) rizik je mogućnost da će se desiti neki događaj koji može utjecati na ostvarivanje ciljeva organizacije, a karakterizira ga vjerojatnost dešavanja događaja i rezultirajući utjecaj ukoliko se on desi;
- (20) Standardi unutarnje kontrole podrazumijevaju općeprihvaćene standarde dobrih praksi koji su sukladni Smjernicama za unutarnju kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) koje razrađuje i objavljuje Federalno ministarstvo financija;

- (21) upravljačka odgovornost je obveza rukovoditelja svih razina kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući načela ekonomičnosti, efektivnosti, učinkovitosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im prenio odgovornost;
- (22) većinski vlasnički udio je udio u vlasništvu u iznosu najmanje 50% plus jedna dionica.

II. FINACIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA

Članak 4.

(Svrha, cilj i predmet financijskog upravljanja i kontrole)

- (1) FUK se temelji na upravljanju rizicima i uvodi se radi unaprijeđenja financijskog upravljanja i odlučivanja u realizaciji ciljeva organizacije, a naročito općih ciljeva kao što su:
- usklađenost poslovanja s propisima, planovima, ugovorima, politikama i procedurama;
 - obavljanje aktivnosti na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i efektivan način;
 - zaštita imovine, obveza i drugih resursa od gubitaka koji mogu nastati lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, te zaštita od nepravilnosti, zlorabe i prijevara;
 - pouzdanost, potpuno i pravodobno financijsko izvješćivanje i praćenje rezultata poslovanja.
- (2) FUK obuhvaća sve financijske i nefinancijske procese i aktivnosti u poslovanju i provodi se u svim organizacijskim jedinicama i na svim razinama korisnika javnih sredstava iz članka 2. ovoga zakona.
- (3) FUK obuhvaća sve poslovne transakcije, a posebice one koje se odnose na prihode i primitke sredstava, rashode i izdatke sredstava, procedure nabave, ugovaranja, povrate pogrešno uplaćenih iznosa, imovinu i obveze.
- (4) FUK se odnosi na sva javna sredstva korisnika, uključujući sredstva Europske unije i druga donatorska sredstva.
- (5) FUK daje razumno uvjerenje da će se ciljevi organizacije ostvariti.

Članak 5.

(Komponente financijskog upravljanja i kontrole)

- (1) FUK se provodi sukladno Standardima unutarnje kontrole koji su podijeljeni u sljedećih pet međusobno povezanih komponenti i to:
- kontrolno okruženje;
 - upravljanje rizicima;
 - kontrolne aktivnosti;
 - informacije i komunikacija;
 - praćenja i procjene sustava.
- (2) Detaljniju razradu i objavljivanje navedenih standarda utemeljenih na COSO modelu vrši Federalno ministarstvo financija putem podzakonskih akata.

Članak 6.

(Kontrolno okruženje)

- (1) Kontrolno okruženje temelj je svih komponenata iz članka 5. stavak (1) ovoga zakona, a osigurava uvjete za efektivno djelovanje kontrola.
- (2) Kontrolno okruženje uključuje:
- osobni i profesionalni integritet te etičke vrijednosti uposlenika,
 - rukovođenje i stil upravljanja,
 - određivanje misije i ciljeva,
 - organizacijsku strukturu, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti te uspostavu odgovarajućih linija izvješćivanja,
 - pisana pravila i praksu upravljanja ljudskim potencijalima,

- f) kompetentnost uposlenika.

Članak 7.

(Upravljanje rizicima)

Upravljanje rizicima je cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika, uzimajući u obzir ciljeve korisnika javnih sredstava, te poduzimanja potrebnih radnji, posebice kroz primjenu sustava FUK-a, a u svrhu smanjenja rizika.

Članak 8.

(Kontrolne aktivnosti)

- (1) Kontrolne aktivnosti temelje se na pisanim pravilima i načelima, postupcima i drugim mjerama koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva korisnika javnih sredstava smanjenjem rizika na prihvatljivu razinu.
- (2) Kontrolne aktivnosti moraju biti primjerene i pravodobne, a troškovi njihove uspostave ne smiju premašiti očekivane koristi.
- (3) Kontrolne aktivnosti se, između ostalog, odnose na:
- postupke odobrenja poduzete nakon provedbe kontrolnih postupaka,
 - evidentiranje i odobrenje iznimki koje odobrava rukovoditelj korisnika javnih sredstava prema utvrđenim postupcima,
 - postupke prijenosa ovlasti i odgovornosti,
 - razdvajanje dužnosti u dijelu davanja ovlasti za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje, te za kontrole,
 - sustav dvostrukog potpisa,
 - pravila koja osiguravaju zaštitu imovine i informacija,
 - postupke potpunog, točnog, pravilnog i ažurnog evidentiranja svih poslovnih transakcija,
 - postupke upravljanja ljudskim potencijalima,
 - procjenu efektivnosti i učinkovitosti transakcija, te izvješćivanje,
 - pravila dokumentiranja svih kontrola, financijskih odluka, iznimki u odnosu na pravila, transakcija, evidentiranja i radnji vezanih uz aktivnosti korisnika javnih sredstava,
 - nadzor (superviziju).
- (4) Kontrolne aktivnosti iz stavka (3) ovoga članka uspostavljaju se kao prethodne (ex ante) i naknadne (ex post) kontrole. O oblicima prethodnih i naknadnih kontrola odlučuje rukovoditelj svakog korisnika javnih sredstava uvažavajući potrebe i posebnosti poslovanja.
- (5) Naknadnu kontrolu ne može provoditi osoba odgovorna ili uključena u provedbu prethodne kontrole.

Članak 9.

(Informacije i komunikacija)

- (1) Izvješća informacijskih sustava i druga izvješća sadrže poslovne informacije koje omogućuju upravljanje i kontrolu poslovanja.
- (2) Informacije i komunikacija uključuju:
- odgovarajuće, ažurne, točne i dostupne informacije za potrebe financijskog upravljanja,
 - efektivnu komunikaciju na svim razinama korisnika javnih sredstava,
 - izgradnju odgovarajućeg upravljačkog sustava informacija, s točno određenom ulogom svakoga uposlenika uključenog u FUK,
 - dokumentiranje poslovnih procesa i transakcija, uključujući opise sustava putem dijagrama tijekom računovodstva i sustav arhiviranja u cilju izrade odgovarajućeg revizorskog traga,
 - razvitak efektivnog, pravodobnog i pouzdanog sustava izvješćivanja.

Članak 10.

(Praćenje i procjena)

- (1) Praćenje sustava FUK-a obavlja se u svrhu procjenjivanja njegovog funkcioniranja i osiguranja njegovog pravodobnog ažuriranja u slučajevima promjene uvjeta i načina poslovanja, te utvrđivanja mjera za njegov stalni razvitak.
- (2) Praćenje i procjena sustava obavlja se putem redovitih aktivnosti upravljanja i nadgledanja, samoprocjene i unutarnje revizije.

Članak 11.

(Uspostava financijskog upravljanja i kontrole)

- (1) FUK u organizacijama u Federaciji uspostavlja se kao sustav procedura i definiranja odgovornosti i mjerodavnosti svih osoba u organizaciji donošenjem internih propisa sukladno važećoj regulativi.
- (2) Interni propisi o FUK-u temelje se na komponentama navedenim u članku 5. stavak (1) ovoga zakona, podzakonskim aktima, Standardima unutarnje kontrole i dobrim praksama unutarnje kontrole.
- (3) Uspostavljeni sustav FUK-a, na temelju odredbi ovoga zakona, mora osigurati revizorski trag za sve financijske i druge transakcije izvršene tijekom izvještajnog razdoblja.

Članak 12.

(Upravljačka odgovornost)

- (1) Rukovoditelj korisnika javnih sredstava odgovoran je za uspostavu, razvitak i implementaciju odgovarajućeg, učinkovitog, efektivnog i ekonomičnog FUK-a u odnosnoj organizaciji, sukladno članku 5. ovoga zakona.
- (2) Rukovoditelj korisnika javnih sredstava iz članka 2. ovoga zakona odgovoran je da ciljeve korisnika javnih sredstava ostvaruje upravljanjem tim sredstvima na zakonit, ekonomičan, učinkovit i efektivan način.
- (3) Rukovoditelj korisnika javnih sredstava iz članka 2. ovoga zakona odgovoran je za izradu internih propisa o FUK-u iz članka 11. stavak (2) ovoga zakona i za implementaciju sustava FUK-a u svim organizacijskim jedinicama u okviru organizacije u odnosu na sve programe i procese koji se izvršavaju, poštujući načela zakonitosti, financijskog upravljanja i transparentnosti sukladno standardima unutarnje kontrole.

Članak 13.

(Prijenos ovlasti)

- (1) Rukovoditelj korisnika javnih sredstava može sukladno važećoj regulativi o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada prenijeti ovlasti iz članka 12. ovoga zakona na druge uposlenike u organizaciji.
- (2) Prenošenjem ovlasti prenosi se i dio odgovornosti na toga uposlenika, međutim, prenošenje ovlasti i odgovornosti ne isključuje odgovornost rukovoditelja korisnika javnih sredstava.

III. IZVJEŠĆIVANJE O FINACIJSKOM UPRAVLJANJU I KONTROLI

Članak 14.

(Obveznici podnošenja godišnjih izvješća)

- (1) Godišnje izvješće o funkcioniranju sustava FUK dužni su izraditi sljedeći korisnici javnih sredstava:
 - a) korisnici javnih sredstava prve razine i izvanproračunski fondovi na federalnoj razini, koji izvješće dostavljaju Federalnom ministarstvu financija;
 - b) korisnici javnih sredstava prve razine i izvanproračunski fondovi na kantonalnoj razini, koji izvješće dostavljaju mjerodavnom kantonalnom ministarstvu financija;

- c) jedinice lokalne samouprave sa statusom grada, koji izvješće dostavljaju mjerodavnom kantonalnom ministarstvu financija i
- d) pravne osobe u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udio, a koji izvješće dostavljaju mjerodavnom resornom ministarstvu.
- (2) Sadržaj, način i rokove dostave izvješća iz stavka (1) ovoga članka propisuje federalni ministar financija.

Članak 15.

(Konsolidirano izvješće o financijskom upravljanju i kontroli)

- (1) Kantonalno ministarstvo financija konsolidira izvješća za kanton i dostavlja CHJ FMF konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava FUK-a za kanton.
- (2) CHJ FMF na temelju dostavljenih izvješća priprema godišnje konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava FUK-a u organizacijama iz članka 14. stavak (1) ovoga zakona i dostavlja ga federalnom ministru financija.
- (3) Konsolidirano izvješće iz stavka (2) ovoga članka federalni ministar financija dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.
- (4) Forma, rokovi i sadržaj godišnjeg konsolidiranog izvješćivanja bit će regulirani podzakonskim aktom Federalnoga ministarstva financija.

IV. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA

Članak 16.

(Mjerodavnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnoga ministarstva financija)

- (1) CHJ FMF zadužen je za uspostavu, razvitak, koordinaciju i harmonizaciju sustava FUK-a u organizacijama javnoga sektora u Federaciji.
- (2) CHJ FMF mjerodavan je za:
 - a) pripremu zakona i podzakonskih propisa i akata iz područja FUK-a za organizacije u Federaciji;
 - b) pripremu i ažuriranje strateških dokumenata iz oblasti razvitka sustava FUK-a sukladno međunarodno prihvaćenim standardima, standardima unutarnje kontrole, praksama i propisima u Europskoj uniji;
 - c) koordinaciju uspostave i razvitka sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru;
 - d) definiranje sadržaja programa obuke i koordinaciju aktivnosti na provedbi programa obuke iz oblasti FUK-a u organizacijama u Federaciji;
 - e) definiranje forme i sadržaja godišnjih izvješća, postupaka i rokova izvješćivanja o adekvatnosti i efektivnosti sustava FUK-a u organizacijama u Federaciji;
 - f) vršenje analize, davanje preporuka kojima se unaprjeđuje FUK u organizacijama u Federaciji i praćenje njihove realizacije;
 - g) ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sustava FUK-a u organizacijama u Federaciji na godišnjoj razini u svrhu prikupljanja informacija za razvitak metodologije i standarda rada;
 - h) vođenje i održavanje registra osoblja uključenog u FUK u organizacijama u Federaciji.

V. PODUZIMANJE RADNJI PROTIV NEPRAVILNOSTI I PRIJEVARA

Članak 17.

(Poduzimanje radnji protiv nepravilnosti i prijevara u korištenju javnih sredstava)

- (1) Rukovoditelj korisnika javnih sredstava odgovoran je za upravljanje rizicima od nepravilnosti i prijevara i provedbu radnji za sprječavanje i otklanjanje nepravilnosti i prijevara u svojoj organizaciji.

- (2) Svi uposlenici u organizacijama iz članka 2. ovoga zakona dužni su prijaviti svaku značajnu nepravilnost i eventualnu sumnju na prijevaru rukovoditelju korisnika javnih sredstava, odnosno mjerodavnom tijelu za postupanje po nepravilnostima i prijevarama sukladno propisima koji reguliraju ovu oblast.
- (3) Dostava prijave o nepravilnosti i eventualnoj sumnji na prijevaru od uposlenika u organizacijama u Federaciji ni na koji način ne može utjecati na njihov radno-pravni status i stečena prava iz radnog odnosa, a uposleniku koji dostavi informacije o nepravilnosti i sumnji na prijevaru jamči se zaštita integriteta ličnosti.

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 18.

(Podzakonski akti)

Federalno ministarstvo financija će u roku šest mjeseci od stupanja na snagu ovoga zakona donijeti podzakonske akte o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru u Federaciji kojim će se bliže urediti primjena ovoga zakona, uspostava i upravljačka odgovornost rukovoditelja u oblasti FUK, izvješćivanje o FUK-u, Standardi unutarnje kontrole i druga pitanja u svezi s primjenom ovoga zakona.

Članak 19.

(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Službenim novinama Federacije BiH".

Predsjedateljica
Doma naroda
Parlamenta Federacije BiH
Lidija Bradara, v. r.

Predsjedatelj
Zastupničkoga doma
Parlamenta Federacije BiH
Edin Mušić, v. r.