

BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA  
FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA

BOSNIA AND HERZEGOVINA  
FEDERATION OF  
BOSNIA AND HERZEGOVINA  
FEDERAL MINISTRY OF FINANCE

**P R E D N A C R T**

**ZAKON O FINANSIJSKOM UPRAVLJANJU I KONTROLI  
U JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

April 2014. godine

**ZAKON O FINANSIJSKOM UPRAVLJANJU I KONTROLI**  
**U JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

**I. OPĆE ODREDBE**

**Član 1.**  
**(Predmet)**

- (1) Ovim zakonom se uređuje finansijsko upravljanje i kontrola (u daljem tekstu: FUK) u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) i propisuju zajednički okvirni principi i standardi za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema FUK u javnom sektoru u Federaciji.
- (2) Ovim zakonom utvrđuju se odgovornosti za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema FUK, te nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: CHJ FMF) i drugih organizacija u javnom sektoru u Federaciji (u daljem tekstu: korisnici javnih sredstava) u provođenju sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

**Član 2.**  
**(Primjena)**

- (1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se na korisnike javnih sredstava prvog i drugog nivoa budžeta Federacije, kantone, gradove, općine i vanbudžetskih fondova i na pravna lica u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udjel (u daljem tekstu: korisnici javnih sredstava).
- (2) Odredbe ovog zakona se primjenjuju i na organizacije i tijela u javnom sektoru u Federaciji koja se finansiraju iz fondova i programa Evropske unije.

**Član 3.**

U smislu ovog zakona, termini koji se u njemu koriste imaju sljedeće značenje:

- (1) Centralna harmonizacijska jedinica je sektor u Federalnom ministarstvu finansija ovlašten za razvoj, rukovođenje i koordinaciju FUK-a i interne revizije u javnom sektoru.
- (2) COSO model - općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola, kojeg čini pet međusobno povezanih komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena. Skraćenica COSO stoji za Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission).
- (3) Efektivnost podrazumijeva stepen ostvarivanja ciljeva, odnosno odnos između planiranog i ostvarenog učinka neke aktivnosti.
- (4) Efikasnost 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 odgovarajućeg nivoa kvaliteta.

- (6) Finansijsko upravljanje i kontrola (eng. FMC – Financial Management and Control) je sveobuhvatan sistem internih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni rukovodioci korisnika javnih sredstava, a kojim se upravljajući rizicima osigurava razumno uvjeravanje da će se u ostvarivanju ciljeva budžetska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno.
- (7) Interne finansijske kontrole u javnom sektoru (eng. PIFC – Public Internal Finance Control) predstavljaju cjelokupan sistem finansijskih i drugih kontrola koji uspostavlja rukovodilac korisnika javnih sredstava s ciljem da osigura zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima kao i da se osigura njihova kontrola. Sistem internih finansijskih kontrola sastoji se od tri elementa: finansijsko upravljanje i kontrola, interna revizija i centralna harmonizacijska jedinica.
- (8) Javna sredstva su sva sredstva koja su prikupljena, sredstva koja su dobijena, sredstva koja se drže, raspoređuju i koja troše organizacije javnog sektora, uključujući budžetske 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) Koordinacioni odbor centralnih harmonizacijskih jedinica je koordinaciono tijelo koje je nadležno za harmonizaciju regulative iz oblasti interne revizije i FUK-a u Bosni i Hercegovini, a čiji članovi su rukovodioci centralnih harmonizacijskih jedinica u BiH.
- (11) Korisnici javnih sredstava prvog nivoa finansiraju se direktno iz budžeta.
- (12) Korisnici javnih sredstava drugog nivoa finansiraju se preko korisnika javnih sredstava prvog nivoa.
- (13) Naknadne (ex post) kontrole su kontrole usmjerene na otkrivanje mogućih grešaka, nepravilnosti i prevara, a provode se nakon okončanja poslovnog događaja. Naknadnim kontrolama provjerava se jesu li budžetska i druga sredstva prikupljena i korištena zakonito, namjenski i pravovremeno te u skladu sa preuzetim obavezama, kao i jesu li očekivani rezultati korištenja budžetskih 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 da ima štetan utjecaj na budžetska sredstva i sredstva iz drugih izvora.
- (15) Prethodne (ex ante) kontrole su kontrole usmjerene na osiguranje zakonitosti i pravilnosti finansijskih i drugih odluka. Provode se prije odlučivanja o korištenju budžetskih i drugih sredstava, odnosno prije nastanka poslovnog događaja.
- (16) Prevara je namjerno činjenje ili propust koji se odnosi na lažno, netačno ili nepotpuno prikazivanje činjenica, te na zloupotrebu što za posljedicu ima negativan učinak na sredstva budžeta i sredstva iz drugih izvora.
- (17) Razumno uvjeravanje je zadovoljavajući nivo sigurnosti po određenom pitanju uzimajući u obzir odnos troškova i prednosti i rizike.
- (18) Revizorski trag je dokumentovani tok finansijskih i drugih transakcija, od njihovog početka do završetka, sa ciljem omogućavanja rekonstrukcije svih pojedinačnih aktivnosti i njihovog odobravanja, a obuhvata sisteme dokumentovanja, izvještavanja, računovodstva i arhiviranja.

- (19) Rizik je mogućnost da će se desiti neki događaj koji može da utječe na ostvarivanje ciljeva organizacije, a karakteriše ga vjerovatnoća dešavanja događaja i rezultirajući utjecaj ukoliko se isti desi.
- (20) Standardi interne kontrole podrazumijevaju općeprihvaćene standarde dobrih praksi koji su u skladu sa Smjernicama za internu kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) koje razrađuje i objavljuje Federalno ministarstvo finansija.
- (21) Upravljačka odgovornost je obaveza rukovodilaca svih nivoa kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti 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 - udio u vlasništvu u iznosu od najmanje 50% plus jedna dionica.

## II. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA

### Član 4.

(Svrha, cilj i predmet finansijskog upravljanja i kontrole)

- (1) FUK se zasniva na upravljanju rizicima i uvodi se radi unapređenja finansijskog upravljanja i odlučivanja u realizaciji ciljeva organizacije, a naročito općih ciljeva kao što su:
- a) usklađenost poslovanja sa propisima, planovima, ugovorima, politikama i procedurama;
  - b) obavljanje aktivnosti na pravilan, etičan, ekonomičan, efikasan i efektivan način;
  - c) zaštita imovine, obaveza i drugih resursa od gubitaka koji mogu nastati lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, te zaštita od nepravilnosti, zloupotrebe i prevara;
  - d) pouzdano, potpuno i blagovremeno finansijsko izvještavanje i praćenje rezultata poslovanja.
- (2) FUK obuhvata sve finansijske i nefinansijske procese i aktivnosti u poslovanju i sprovodi se u svim organizacionim jedinicama i na svim nivoima korisnika javnih sredstava iz člana 2. ovog zakona.
- (3) FUK obuhvata sve poslovne transakcije, a posebno one koje se odnose na prihode i primitke sredstava, rashode i izdatke sredstava, procedure nabavke, ugovaranja, povrate pogrešno uplaćenih iznosa, imovinu i obaveze.
- (4) FUK se odnosi na sva javna sredstva korisnika, uključujući sredstva Evropske unije i druga donatorska sredstva.
- (5) FUK daje razumno uvjeravanje da će se ciljevi organizacije ostvariti.

## Član 5.

### (Komponente finansijskog upravljanja i kontrole)

- (1) FUK se sprovodi u skladu sa Standardima interne kontrole koji su podijeljeni u sljedećih pet međusobno povezanih komponenti i to:
  - a) kontrolno okruženje;
  - b) upravljanje rizicima;
  - c) kontrolne aktivnosti;
  - d) informacije i komunikacija;
  - e) praćenja i procjene sistema.
- (2) Detaljniju razradu i objavljivanje navedenih standarda zasnovanih na COSO modelu, vrši Federalno ministarstvo finansija putem podzakonskih akata.

## Član 6.

### (Kontrolno okruženje)

- (1) Kontrolno okruženje temelj je svih komponenata iz člana 5. stav (1) ovog zakona, a osigurava uslove za efektivno djelovanje kontrola.
- (2) Kontrolno okruženje uključuje:
  - a) lični i profesionalni integritet te etičke vrijednosti zaposlenika,
  - b) rukovođenje i stil upravljanja,
  - c) određivanje misije i ciljeva,
  - d) organizacijsku strukturu, uključujući dodjelu ovlaštenja i odgovornosti te uspostavu odgovarajućih linija izvještavanja,
  - e) pisana pravila i praksu upravljanja ljudskim potencijalima,
  - f) kompetentnost zaposlenika.

## Član 7.

### (Upravljanje rizicima)

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

Član 8.  
(Kontrolne aktivnosti)

- (1) Kontrolne aktivnosti temelje se na pisanim pravilima i principima, postupcima i drugim mjerama koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva korisnika javnih sredstava smanjenjem rizika na prihvatljiv nivo.
- (2) Kontrolne aktivnosti moraju biti primjerene i pravovremene, a troškovi njihove uspostave ne smiju premašivati očekivane koristi.
- (3) Kontrolne aktivnosti se, među ostalim, odnose na:
  - a) postupke odobrenja poduzete nakon provođenja kontrolnih postupaka,
  - b) evidentiranje i odobrenje izuzetaka koje odobrava rukovodilac korisnika javnih sredstava prema utvrđenim postupcima,
  - c) postupke prijenosa ovlaštenja i odgovornosti,
  - d) razdvajanje dužnosti u dijelu davanja ovlaštenja za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje, te za kontrole,
  - e) sistem dvostrukog potpisa,
  - f) pravila koja osiguravaju zaštitu imovine i informacija,
  - g) postupke potpunog, tačnog, pravilnog i ažurnog evidentiranja svih poslovnih transakcija,
  - h) postupke upravljanja ljudskim potencijalima,
  - i) procjenu efektivnosti i efikasnosti transakcija, te izvještavanje,
  - j) pravila dokumentovanja svih kontrola, finansijskih odluka, izuzetaka u odnosu na pravila, transakcija, evidentiranja i radnji vezanih uz aktivnosti korisnika javnih sredstava,
  - k) nadzor (superviziju).
- (4) Kontrolne aktivnosti iz stava (3) ovoga člana uspostavljaju se kao prethodne (ex ante) i naknadne (ex post) kontrole. O oblicima prethodnih i naknadnih kontrola odlučuje rukovodilac svakog korisnika javnih sredstava uvažavajući potrebe i posebnosti poslovanja.
- (5) Naknadnu kontrolu ne može provoditi osoba odgovorna ili uključena u provođenje prethodne kontrole.

Član 9.  
(Informacije i komunikacija)

- (1) Izvještaji informacionih sistema i drugi izvještaji sadrže poslovne informacije koje omogućavaju upravljanje i kontrolu poslovanja.

(2) Informacije i komunikacija uključuju:

- a) odgovarajuće, ažurne, tačne i dostupne informacije za potrebe finansijskog upravljanja,
- b) efektivnu komunikaciju na svim nivoima korisnika javnih sredstava,
- c) izgradnju odgovarajućeg upravljačkog sistema informacija, sa tačno određenom ulogom svakoga zaposlenika uključenog u FUK,
- d) dokumentovanje poslovnih procesa i transakcija, uključujući opise sistema putem dijagrama toka, računovodstvo i sistem arhiviranja s ciljem izrade odgovarajućeg revizorskog traga,
- e) razvoj efektivnog, pravovremenog i pouzdanog sistema izvještavanja.

Član 10.

(Praćenje i procjena)

- (1) Praćenje sistema FUK obavlja se u svrhu procjenjivanja njegovog funkcionisanja i osiguranja njegovog blagovremenog ažuriranja u slučajevima promjene uslova i načina poslovanja, te utvrđivanja mjera za njegov stalni razvoj.
- (2) Praćenje i procjena sistema obavlja se putem redovnih aktivnosti upravljanja i nadgledanja, samoprocjene i interne revizije.

Član 11.

(Uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole)

- (1) FUK u organizacijama u Federaciji uspostavlja se kao sistem procedura i definiranja odgovornosti i nadležnosti svih lica u organizaciji donošenjem internih propisa u skladu sa važećom regulativom.
- (2) Interni propisi o FUK zasnivaju se na komponentama navedenim u članu 5. stav (1) ovog zakona, podzakonskim aktima, Standardima interne kontrole i dobrim praksama interne kontrole.
- (3) Uspostavljeni sistem FUK, na osnovu odredbi ovog zakona, mora osigurati revizorski trag za sve finansijske i druge transakcije koje su izvršene tokom izvještajnog perioda.

Član 12.

(Upravljačka odgovornost)

- (1) Rukovodilac korisnika javnih sredstava odgovoran je za uspostavljanje, razvoj i implementaciju odgovarajućeg, efikasnog, efektivnog i ekonomičnog FUK u odnosnoj organizaciji, u skladu sa članom 5. ovog zakona.
- (2) Rukovodilac korisnika javnih sredstava iz člana 2. ovog zakona odgovoran je da ciljeve korisnika javnih sredstava ostvaruje upravljanjem tim sredstvima na zakonit, ekonomičan, efikasan i efektivan način.
- (3) Rukovodilac korisnika javnih sredstava iz člana 2. ovog zakona odgovoran je za izradu internih propisa o FUK iz člana 11. stav (2) ovog zakona i za implementaciju

sistema FUK u svim organizacionim jedinicama u okviru organizacije u odnosu na sve programe i procese koji se izvršavaju, poštujući principe zakonitosti, finansijskog upravljanja i transparentnosti u skladu sa standardima interne kontrole.

Član 13.  
(Prijenos ovlaštenja)

- (1) Rukovodilac korisnika javnih sredstava može u skladu sa važećom regulativom o unutrašnjoj organizaciji i načinu rada prenijeti ovlaštenja iz člana 12. ovog zakona na druge zaposlene u organizaciji.
- (2) Prenošanjem ovlaštenja, prenosi se i dio odgovornosti na tog zaposlenika, međutim prenošenje ovlaštenja i odgovornosti ne isključuje odgovornost rukovodioca korisnika javnih sredstava.

III. IZVJEŠTAVANJE O FINANSIJSKOM UPRAVLJANJU I KONTROLI

Član 14.  
(Obveznici podnošenja godišnjih izvještaja)

- (1) Godišnji izvještaj o funkcionisanju sistema FUK dužni su izraditi sljedeći korisnici javnih sredstava:
  - a) korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na federalnom nivou, koji izvještaj dostavljaju Federalnom ministarstvu finansija;
  - b) korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na kantonalnom nivou, koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija;
  - c) jedinice lokalne samouprave sa statusom grada, koji izvještaj dostavljaju nadležnom kantonalnom ministarstvu finansija i
  - d) pravna lica u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udio, a koji izvještaj dostavljaju nadležnom resornom ministarstvu.
- (2) Sadržaj, način i rokove dostavljanja izvještaja iz stava (1) ovog člana propisuje federalni ministar finansija.

Član 15.  
(Konsolidovani izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli)

- (1) Kantonalno ministarstvo finansija konsoliduje izvještaje za kanton i dostavlja CHJ FMF konsolidovani izvještaj o funkcionisanju sistema FUK za kanton.
- (2) CHJ FMF na osnovu dostavljenih izvještaja priprema godišnji konsolidovani izvještaj o funkcionisanju sistema FUK u organizacijama iz člana 14. stav (1) ovog zakona i dostavlja ga federalnom ministru finansija.
- (3) Konsolidovani izvještaj iz stava (2) ovog člana federalni ministar finansija dostavlja Vladi Federacije BiH radi razmatranja i usvajanja.



- (4) Forma, rokovi i sadržaj godišnjeg konsolidovanog izvještavanja će biti regulisani podzakonskim aktom Federalnog ministarstva finansija.

#### IV. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA

##### Član 16.

(Nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija)

- (1) CHJ FMF zadužena je za uspostavljanje, razvoj, koordinaciju i harmonizaciju sistema FUK u organizacijama javnog sektora u Federaciji.
- (2) CHJ FMF je nadležna za:
- a) pripremu zakona i podzakonskih propisa i akata iz područja FUK za organizacije u Federaciji;
  - b) pripremu i ažuriranje strateških dokumenata iz oblasti razvoja sistema FUK u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima, standardima interne kontrole, praksama i propisima u Evropskoj uniji;
  - c) koordinaciju uspostave i razvoja sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
  - d) definiranje sadržaja programa obuke i koordinaciju aktivnosti na provođenju programa obuke iz oblasti FUK u organizacijama u Federaciji;
  - e) definiranje forme i sadržaja godišnjih izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji;
  - f) vršenje analize, davanje preporuka kojima se unapređuje FUK u organizacijama u Federaciji i praćenje njihove realizacije;
  - g) ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK u organizacijama u Federaciji na godišnjem nivou u svrhu prikupljanja informacija za razvoj metodologije i standarda rada;
  - h) vođenje i održavanje registra osoblja uključenog u FUK u organizacijama u Federaciji;

#### V. PODUZIMANJE RADNJI PROTIV NEPRAVILNOSTI I PREVARA

##### Član 17.

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

- (1) Rukovodilac korisnika javnih sredstava je odgovoran za upravljanje rizicima od nepravilnosti i prevara i provođenje radnji za sprečavanje i otklanjanje nepravilnosti i prevara u svojoj organizaciji.
- (2) Svi zaposleni u organizacijama iz člana 2. ovog zakona, dužni su prijaviti svaku značajnu nepravilnost i eventualnu sumnju na prevaru rukovodiocu korisnika javnih sredstava, odnosno nadležnom tijelu za postupanje po nepravilnostima i prevarama u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast.

- (3) Dostavljanje prijave o nepravilnosti i eventualnoj sumnji na prevaru od strane zaposlenih u organizacijama u Federaciji, ni na koji način ne može utjecati na njihov radno-pravni status i stečena prava iz radnog odnosa, a zaposlenom koji dostavi informacije o nepravilnosti i sumnji na prevaru, garantuje se zaštita integriteta ličnosti.

## VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### Član 18. (Podzakonski akti)

Federalno ministarstvo finansija će u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona donijeti podzakonske akte o provođenju finansijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru u Federaciji kojim će se bliže urediti primjena ovog zakona, uspostavljanje i upravljačka odgovornost rukovodilaca u oblasti FUK, izvještavanje o FUK, Standardi interne kontrole i druga pitanja u vezi s primjenom ovog zakona.

### Član 19. (Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim novinama Federacije BiH“.

## OBRAZLOŽENJE

### Prednacrtta Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine

#### I. Ustavni osnov za donošenje

Ustavni osnov za donošenje ovog Zakona sadržan je u članu III 1. tačka c), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI i članu IV. A. 20. (1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojima je u isključivoj nadležnosti Federacije donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije.

#### II. Razlozi za donošenje - Obrazloženje:

Bosna i Hercegovina je potpisala dokument pod nazivom Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane.<sup>1</sup>

U Glavi VIII – „Politika saradnje“, članom 90. koji nosi naziv „Saradnja u oblasti revizije i finansijske kontrole“ utvrđeno je sljedeće: „Saradnja između strana usmjerit će se na prioritete vezane za pravnu stečevinu (acquis) Zajednice u oblasti unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) i vanjske revizije. Strane će naročito saradivati s ciljem da, izradom i usvajanjem odgovarajućih propisa, razvijaju unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru, uključujući finansijsko upravljanje i kontrole, funkcionalno nezavisnu unutrašnju reviziju, te nezavisne sisteme vanjske revizije u Bosni i Hercegovini, u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima kontrole i revizije, te metodologijama i najboljom praksom EU. Saradnja će također biti usmjerena na jačanje kapaciteta i obuke za institucije s ciljem razvijanja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru kao i vanjske revizije (vrhovnih institucija za reviziju) u Bosni i Hercegovini, koja također podrazumijeva uspostavljanje i jačanje centralnih jedinica za usklađivanje sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu i sistem interne revizije.“

Nadalje, razlozi za donošenje ovog zakona su:

- nedostatak regulative koja direktno propisuje i uređuje finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija), a po uzoru na zemlje u okruženju Bosne i Hercegovine,
- potreba da se propišu zajednički okvirni principi i standardi za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema finansijskog upravljanja i kontrola (u daljem tekstu: FUK) u javnom sektoru u Federaciji i
- potreba za povećanjem discipline u korištenju javnih sredstava u Federaciji, te stvaranje boljih pretpostavki za pristup stranim izvorima finansiranja.

Shodno tome, namjena ovog zakona je da osigura funkcionisanje, efikasnost i efektivnost sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u Federaciji,

<sup>1</sup> Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori, broj 10/08

te namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje javnih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva.

### Najznačajnija obilježja ovog zakona

Svojim sadržajem Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji (u daljem tekstu: Zakon o FUK) uređuje finansijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru, propisuje zajedničke okvirne principe i standarde, reguliše odgovornosti za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema FUK, te nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: CHJ FMF) i drugih organizacija u javnom sektoru u Federaciji (u daljem tekstu: organizacija) u provođenju sistema internih finansijskih kontrola.

U tom smislu, posebno se važnim smatra uvođenje pravila ponašanja radi poboljšanja finansijskog upravljanja i odlučivanja u postizanju ciljeva organizacije, a posebno općih ciljeva kao što su:

- obavljanje aktivnosti na pravilan, etičan, ekonomičan, efikasan i efektivan način;
- usklađenost poslovanja sa propisima, planovima, ugovorima, politikama i procedurama;
- zaštita imovine i drugih resursa od gubitaka izazvanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, kao i zaštita od nepravilnosti, zloupotrebe i prijevare;
- pouzdano i blagovremeno finansijsko izvještavanje i praćenje rezultata poslovanja.

Ovaj zakon predstavlja i prvi korak prema uređenju ne samo rokova i načina podnošenja izvještaja o sistemima finansijskog upravljanja i kontrola u organizacijama, nego i svih daljnjih radnji i mjera kako bi korisnici javnih sredstava implementirali FUK po svim elementima u skladu sa COSO modelom.

### III. Kratak pregled strukture i sadržaja Zakona o FUK

Zakon o FUK strukturiran je u okviru sljedećih šest poglavlja:

#### 1. Opće odredbe (čl. 1-3.)

U prvom dijelu Zakona definiran je predmet materije koju obuhvata, određeni osnovni termini u njemu (ukupno 21 definicija), te navedene organizacije u javnom sektoru u Federaciji na koje se primjenjuju odredbe ovog zakona.

#### 2. Finansijsko upravljanje i kontrola (čl. 4-13.)

U ovom poglavlju se utvrđuje svrha, cilj i predmet finansijskog upravljanja i kontrola, razlozi zbog kojih se uvodi, obuhvat i mjesto provođenja. Zatim se definira način provođenja FUK (u skladu sa standardima interne kontrole), te daju definicije elemenata finansijskog upravljanja i kontrole i postupci koji ih karakterišu. Posljednja četiri člana ovog poglavlja propisuju praćenje i procjenu sistema FUK, uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole, upravljačku odgovornost, te prijenos ovlaštenja u organizacijama/korisnicima javnih sredstava.

### 3. Izvještavanje o finansijskom upravljanju i kontroli (čl. 14. i 15.)

Članom 14. propisuju se obveznici podnošenja godišnjeg izvještaja o funkcionisanju sistema FUK (korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na federalnom nivou, korisnici javnih sredstava prvog nivoa i vanbudžetski fondovi na kantonalnom nivou, jedinice lokalne samouprave sa statusom grada i pravna lica u kojima Federacija ili kanton imaju većinski vlasnički udjel) i kome podnose svoje godišnje izvještaje.

Član 15. propisuje ko vrši konsolidaciju godišnjih izvještaja na federalnom, a ko na kantonalnom nivou, te kome se dostavljaju. CHJ FMF je obavezna da na osnovu dostavljenih godišnjih izvještaja pripremi konsolidovani izvještaj koji dostavlja federalnom ministru finansija, koji ga zatim upućuje Vladi Federacije radi razmatranja i usvajanja.

Primarna svrha gore navedenih izvještaja je praćenje implementacije i razvoja sistema FUK u organizacijama javnog sektora u Federaciji.

### 4. Centralna harmonizacijska jedinica (član 16.)

Član 16. definira ulogu i propisuje nadležnosti CHJ FMF u provođenju sistema internih finansijskih kontrola u javnom sektoru u Federaciji.

### 5. Poduzimanje radnji protiv nepravilnosti i prevara (član 17.)

Član 17. propisuje odgovornost rukovodilaca za upravljanje rizicima od nepravilnosti i prevara i poduzimanje radnji za sprječavanje i otklanjanje nepravilnosti i prevara, te dužnost zaposlenih da svaku značajnu nepravilnost i eventualnu sumnju na prevaru u korištenju javnih sredstava prijave rukovodiocu korisnika javnih sredstava, odnosno nadležnom tijelu za postupanje po nepravilnostima i prevarama u organizacijama u Federaciji u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast (budžetska inspekcija, porezna inspekcija i dr.).

### 6. Prijelazne i završne odredbe (čl. 18. i 19.)

Članom 18. propisuje se obaveza Federalnog ministarstva finansija-financija da u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona donese podzakonske akte o provođenju finansijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru u Federaciji kojim će se bliže urediti primjena ovog zakona, uspostavljanje i upravljačka odgovornost rukovodilaca u oblasti FUK, izvještavanje o FUK, Standardi interne kontrole i druga pitanja u vezi s primjenom ovog zakona.

Član 19. definira stupanje na snagu ovog zakona, osam dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH" bez odlaganja početka primjene.

## IV. FINANSIJSKA SREDSTVA

Za implementaciju ovog zakona u Budžetu Federacije nije potrebno osigurati dodatna sredstva. Svrha ovog zakona je da unaprijedi namjensko, svrsishodno i

zakonito korištenje javnih sredstava u postizanju utvrđenih ciljeva na način da se ojača upravljačka odgovornost i interne kontrole.

## V. USKLAĐENOST SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE, EVROPSKIM PRINCIPIMA I STANDARDIMA

Tematika koju tretira Zakon o FUK tiče se sadržaja koji su obrađeni u poglavlju 32 pristupnih pregovora. Poglavlje 32 pod nazivom „Finansijska kontrola“ čine sljedeći elementi:

- (i) javna interna finansijska kontrola (engl. PIFC),
- (ii) eksterna revizija i
- (iii) zaštita finansijskih interesa EU/borba protiv prevare.

Zahtjev u pogledu uvođenja PIFC-a naveden je u dokumentu Evropskog partnerstva (engl. European Partnership) sa Bosnom i Hercegovinom i predstavlja jedan od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja. PIFC je istaknut kao prioritetan sektor u Srednjoročnoj razvojnoj strategiji (engl. National Development Strategy) kao i u Strategiji integriranja BiH u EU (engl. Strategy of Integration of BiH in the EU). Uvođenje PIFC-a u skladu sa zahtjevima EU, iskazano je i u Strategiji reforme javne uprave BiH. Ujedno, uvođenje PIFC-a je preduslov za prijenos upravljanja pretpristupnim fondovima EU (engl. IPA).

Evropska unija nema zajednički zakonski okvir u pogledu PIFC-a kao dio pravne stečevine Zajednice koji se prenosi u domaće zakonodavstvo država kandidata. Umjesto toga, među evropskim institucijama (Vijeće, Parlament, Revizorski sud i Komisija) postoji usaglašen stav da u vezi sa ovim Poglavljem države kandidati moraju pratiti i provesti međunarodne standarde kao i najbolje prakse EU. U tom smislu, u članu 90. gore navedenog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, BiH je preuzela obavezu saradnje „s ciljem da, izradom i usvajanjem odgovarajućih propisa, razvijaju unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru, uključujući finansijsko upravljanje i kontrole, funkcionalno nezavisnu unutrašnju reviziju, te nezavisne sisteme vanjske revizije u Bosni i Hercegovini, u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima kontrole i revizije, te metodologijama i najboljom praksom EU”.

Relevantni međunarodni standardi za oblast internih kontrola su obuhvaćeni u smjernicama za dobro upravljanje Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI GOV) i to konkretno u INTOSAI Smjernicama za standarde interne kontrole za javni sektor (INTOSAI GOV 9100). Ove smjernice su temeljene na Integrisanom okviru internih kontrola COSO<sup>2</sup>.

Zakon o FUK u članu 3, stav (20) promovira uvođenje standarda internih kontrola usklađenih sa pomenutim INTOSAI Smjernicama, dok član 5. navodi

<sup>2</sup> Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (engl. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

osnovne komponente Standarda i obavezuje na njihovu detaljniju razradu i objavljivanje putem podzakonskih akata. Pet gore navedenih komponenti<sup>3</sup> dodatno su objašnjene u članovima od 6. do 10. što ima za cilj njihovo dosljedno razumijevanje i primjenu.

Smatramo bitnim napomenuti da je prednacrt ovog zakona rađen zajedno sa ekspertima Projekta jačanja upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini, finansiranog od strane EU i da je tekst ovog prednacrt bio upućen na pregled Delegaciji Evropske unije i Generalnoj direkciji za budžet Evropske unije, te da od strane istih nije bilo primjedbi na predloženo zakonsko rješenje.

---

<sup>3</sup> Kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, te praćenje i procjena.