

**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
ФЕДЕРАЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ  
ВЛАДА**

**ПРИЈЕДЛОГ**

**ЗАКОН**

**О ФИНАНСИЈСКОМ УПРАВЉАЊУ И КОНТРОЛИ  
У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Сарајево, фебруар 2016. године

## ЗАКОН

### О ФИНАНСИЈСКОМ УПРАВЉАЊУ И КОНТРОЛИ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

#### І - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

##### Члан 1. (Предмет)

- (1) Овим законом се уређује финансијско управљање и контрола (у даљем тексту: ФУК) у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација) и прописују заједнички оквирни принципи и стандарди за успостављање, развој и имплементацију система ФУК у јавном сектору у Федерацији.
- (2) Овим законом утврђују се одговорности за успостављање, развој и имплементацију система ФУК, те надлежности Централне хармонизацијске јединице Федералног министарства финансија (у даљем тексту: ЦХЈ ФМФ) и других организација у јавном сектору у Федерацији (у даљем тексту: корисници јавних средстава) у провођењу система интерних финансијских контрола у јавном сектору.

##### Члан 2. (Примјена)

- (1) Одредбе овог закона примјењују се на кориснике јавних средстава првог и другог нивоа буџета Федерације, кантоне, градове, општине и ванбуџетских фондова и на правна лица у којима Федерација или кантон имају већински власнички удјел (у даљем тексту: корисници јавних средстава).
- (2) Одредбе овог закона се примјењују и на организације и тијела у јавном сектору у Федерацији која се финансирају из фондова и програма Европске уније.

##### Члан 3.

У смислу овог закона, термини који се у њему користе имају сљедеће значење:

- (1) Централна хармонизацијска јединица је сектор у Федералном министарству финансија овлашћен за развој, руковођење и координацију ФУК-а и интерне ревизије у јавном сектору.
- (2) COSO модел - општеприхваћени међународни модел за успостављање, вођење и процјену система интерних контрола, којег чини пет међусобно повезаних компоненти: контролно окружење, процјена ризика, контролне активности, информације и комуникације, праћење и процјена. Скраћеница COSO стоји за Комитет спонзорских организација Treadway комисије (енг. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission).
- (3) Ефективност подразумијева степен остваривања циљева, односно однос између планираног и оствареног учинка неке активности.
- (4) Ефикасност је најбољи однос између резултата и средстава коришћених за њихово остваривање.

- (5) Економичност је смањење трошкова ресурса који се користе у обављању неке активности на најмању мјеру уз осигурање одговарајућег нивоа квалитета.
- (6) Финансијско управљање и контрола (енг. FMC – Financial Management and Control) је свеобухватан систем интерних контрола који успостављају и за који су одговорни руководиоци корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима осигурава разумно увјеравање да ће се у остваривању циљева буџетска и друга средства користити правилно, економично, ефикасно и ефективно.
- (7) Интерне финансијске контроле у јавном сектору (енг. PIFC – Public Internal Finance Control) представљају цјелокупан систем финансијских и других контрола који успоставља руководиоца корисника јавних средстава с циљем да осигура законито, транспарентно, економично, ефикасно и ефективно управљање јавним средствима као и да се осигура њихова контрола. Систем интерних финансијских контрола састоји се од три елемента: финансијско управљање и контрола, интерна ревизија и централна хармонизацијска јединица.
- (8) Јавна средства су сва средства која су прикупљена, средства која су добијена, средства која се држе, распоређују и која троше организације јавног сектора, укључујући буџетске приходе и примитке средстава, расходе и издатке средстава, кредите и субвенције.
- (9) Контрола представља активности руководства усмјерене на избјегавање или смањење ризика који имају негативан утицај на остварење циљева организације.
- (10) Координациони одбор централних хармонизацијских јединица је координационо тијело које је надлежно за хармонизацију регулативе из области интерне ревизије и ФУК-а у Босни и Херцеговини, а чији чланови су руководиоци централних хармонизацијских јединица у БиХ.
- (11) Корисници јавних средстава првог нивоа финансирају се директно из буџета.
- (12) Корисници јавних средстава другог нивоа финансирају се преко корисника јавних средстава првог нивоа.
- (13) Накнадне (ex post) контроле су контроле усмјерене на откривање могућих грешака, неправилности и превара, а проводе се након окончања пословног догађаја. Накнадним контролама провјерава се јесу ли буџетска и друга средства прикупљена и коришћена законито, намјенски и правовремено те у складу са преузетим обавезама, као и јесу ли очекивани резултати коришћења буџетских и других средстава остварени.
- (14) Неправилност је непридржавање или погрешна примјена закона и других прописа која произилази из радњи или пропуста корисника јавних средстава, а која има или би могла да има штетан утицај на буџетска средства и средства из других извора.
- (15) Претходне (ex ante) контроле су контроле усмјерене на осигурање законитости и правилности финансијских и других одлука. Проводе се прије одлучивања о коришћењу буџетских и других средстава, односно прије настанка пословног догађаја.

- (16) Превара је намјерно чињење или пропуст који се односи на лажно, нетачно или непотпуно приказивање чињеница, те на злоупотребу што за последицу има негативан учинак на средства буџета и средства из других извора.
- (17) Разумно увјеравање је задовољавајући ниво сигурности по одређеном питању узимајући у обзир однос трошкова и предности и ризике.
- (18) Ревизорски траг је документовани ток финансијских и других трансакција, од њиховог почетка до завршетка, са циљем омогућавања реконструкције свих појединачних активности и њиховог одобравања, а обухвата системе документовања, извјештавања, рачуноводства и архивирања.
- (19) Ризик је могућност да ће се десити неки догађај који може да утиче на остваривање циљева организације, а карактерише га вјероватноћа дешавања догађаја и резултирајући утицај уколико се исти деси.
- (20) Стандарди интерне контроле подразумевају општеприхваћене стандарде добрих пракси који су у складу са Смјерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI) које разрађује и објављује Федерално министарство финансија.
- (21) Управљачка одговорност је обавеза руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефикасности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренио одговорност.
- (22) Већинско власничко учешће - учешће у власништву у износу од најмање 50% плус једна дионица.

## II - ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА

### Члан 4.

(Сврха, циљ и предмет финансијског управљања и контроле)

- (1) ФУК се заснива на управљању ризицима и уводи се ради унапређења финансијског управљања и одлучивања у реализацији циљева организације, а нарочито општих циљева као што су:
- а) усклађеност пословања са прописима, плановима, уговорима, политикама и процедурама;
  - б) обављање активности на правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефикасан начин;
  - ц) заштита имовине, обавеза и других ресурса од губитака који могу настати лошим управљањем, неоправданим трошењем и коришћењем, те заштита од неправилности, злоупотребе и превара;
  - д) поуздано, потпуно и благовремено финансијско извјештавање и праћење резултата пословања.

- (2) ФУК обухвата све финансијске и нефинансијске процесе и активности у пословању и проводи се у свим организационим јединицама и на свим нивоима корисника јавних средстава из члана 2. овог закона.
- (3) ФУК обухвата све пословне трансакције, а посебно оне које се односе на приходе и примитке средстава, расходе и издатке средстава, процедуре набавке, уговарања, поврате погрешно уплаћених износа, имовину и обавезе.
- (4) ФУК се односи на сва јавна средства корисника, укључујући средства Европске уније и друга донаторска средства.
- (5) ФУК даје разумно увјеравање да ће се циљеви организације остварити.

#### Члан 5.

(Компоненте финансијског управљања и контроле)

- (1) ФУК се проводи у складу са Стандардима интерне контроле који су подијељени у сљедећих пет међусобно повезаних компоненти и то:
  - а) контролно окружење;
  - б) управљање ризицима;
  - ц) контролне активности;
  - д) информације и комуникација;
  - е) праћења и процјене система.
- (2) Детаљнију разраду и објављивање наведених стандарда заснованих на COSO моделу, врши Федерално министарство финансија путем подзаконских аката.

#### Члан 6.

(Контролно окружење)

- (1) Контролно окружење темељ је свих компонената из члана 5. став (1) овог закона, а осигурава услове за ефективно дјеловање контрола.
- (2) Контролно окружење укључује:
  - а) лични и професионални интегритет те етичке вриједности запосленика,
  - б) руковођење и стил управљања,
  - ц) одређивање мисије и циљева,
  - д) организациону структуру, укључујући додјелу овлашћења и одговорности те успоставу одговарајућих линија извјештавања,
  - е) писана правила и праксу управљања људским потенцијалима,
  - ф) компетентност запосленика.

Члан 7.  
(Управљање ризицима)

Управљање ризицима је цјелокупан процес утврђивања, процјењивања и праћења ризика, узимајући у обзир циљеве корисника јавних средстава, те предузимања потребних радњи, посебно кроз примјену система ФУК, а у сврху смањења ризика.

Члан 8.  
(Контролне активности)

- (1) Контролне активности темеље се на писаним правилима и принципима, поступцима и другим мјерама које се успостављају ради остварења циљева корисника јавних средстава смањењем ризика на прихватљив ниво.
- (2) Контролне активности морају бити примјерене и правовремене, а трошкови њихове успоставе не смију премашивати очекиване користи.
- (3) Контролне активности се, међу осталим, односе на:
  - а) поступке одобрења подузете након провођења контролних поступака,
  - б) евидентирање и одобрење изузетака које одобрава руководилац корисника јавних средстава према утврђеним поступцима,
  - ц) поступке преноса овлашћења и одговорности,
  - д) раздвајање дужности у дијелу давања овлашћења за припрему, обраду, евидентирање и плаћање, те за контроле,
  - е) систем двоструког потписа,
  - ф) правила која осигуравају заштиту имовине и информација,
  - г) поступке потпуног, тачног, правилног и ажурног евидентирања свих пословних трансакција,
  - х) поступке управљања људским потенцијалима,
  - и) процјену ефикасности и ефикасности трансакција, те извјештавање,
  - ј) правила документовања свих контрола, финансијских одлука, изузетака у односу на правила, трансакција, евидентирања и радњи везаних уз активности корисника јавних средстава,
  - к) надзор (супервизију).
- (4) Контролне активности из става (3) овога члана успостављају се као претходне (*ex ante*) и накнадне (*ex post*) контроле. О облицима претходних и накнадних контрола одлучује руководилац сваког корисника јавних средстава уважавајући потребе и посебности пословања.
- (5) Накнадну контролу не може проводити лице одговорно или укључено у провођење претходне контроле.

Члан 9.  
(Информације и комуникација)

- (1) Извјештаји информационих система и други извјештаји садрже пословне информације које омогућавају управљање и контролу пословања.
- (2) Информације и комуникација укључују:
  - а) одговарајуће, ажурне, тачне и доступне информације за потребе финансијског управљања,
  - б) ефективну комуникацију на свим нивоима корисника јавних средстава,
  - ц) изградњу одговарајућег управљачког система информација, са тачно одређеном улогом свакога запосленика укљученог у ФУК,
  - д) документовање пословних процеса и трансакција, укључујући описе система путем дијаграма тока, рачуноводство и систем архивирања с циљем израде одговарајућег ревизорског трага,
  - е) развој ефективног, правовременог и поузданог система извјештавања.

Члан 10.  
(Праћење и процјена)

- (1) Праћење система ФУК обавља се у сврху процјењивања његовог функционирања и осигурања његовог благовременог ажурирања у случајевима промјене услова и начина пословања, те утврђивања мјера за његов стални развој.
- (2) Праћење и процјена система обавља се путем редовних активности управљања и надгледања, самопроцјене и интерне ревизије.

Члан 11.  
(Успостављање финансијског управљања и контроле)

- (1) ФУК у организацијама у Федерацији успоставља се као систем процедура и дефинисања одговорности и надлежности свих лица у организацији доношењем интерних прописа у складу са важећом регулативом.
- (2) Интерни прописи о ФУК заснивају се на компонентама наведеним у члану 5. став (1) овог закона, подзаконским актима, Стандардима интерне контроле и добрим праксама интерне контроле.
- (3) Успостављени систем ФУК, на основу одредби овог закона, мора осигурати ревизорски траг за све финансијске и друге трансакције које су извршене током извјештајног периода.

Члан 12.  
(Управљачка одговорност)

- (1) Руководилац корисника јавних средстава одговоран је за успостављање, развој и имплементацију одговарајућег, ефикасног, ефективног и економичног ФУК у односној организацији, у складу са чланом 5. овог закона.

- (2) Руководилац корисника јавних средстава из члана 2. овог закона одговоран је да циљеве корисника јавних средстава остварује управљањем тим средствима на законит, економичан, ефикасан и ефективан начин.
- (3) Руководилац корисника јавних средстава из члана 2. овог закона одговоран је за израду интерних прописа о ФУК из члана 11. став (2) овог закона и за имплементацију система ФУК у свим организационим јединицама у оквиру организације у односу на све програме и процесе који се извршавају, поштујући принципе законитости, финансијског управљања и транспарентности у складу са стандардима интерне контроле.

Члан 13.  
(Пренос овлашћења)

- (1) Руководилац корисника јавних средстава може у складу са важећом регулативом о унутрашњој организацији и начину рада пренијети овлашћења из члана 12. овог закона на друге запослене у организацији.
- (2) Преношењем овлашћења, преноси се и дио одговорности на тог запосленика, међутим преношење овлашћења и одговорности не искључује одговорност руководиоца корисника јавних средстава.

III - ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О ФИНАНСИЈСКОМ УПРАВЉАЊУ И КОНТРОЛИ

Члан 14.  
(Обвезници подношења годишњих извјештаја)

- (1) Годишњи извјештај о функционисању система ФУК дужни су израдити сљедећи корисници јавних средстава:
  - а) корисници јавних средстава првог нивоа и ванбуџетски фондови на федералном нивоу, који извјештај достављају Федералном министарству финансија;
  - б) корисници јавних средстава првог нивоа и ванбуџетски фондови на кантоналном нивоу, који извјештај достављају надлежном кантоналном министарству финансија;
  - ц) јединице локалне самоуправе са статусом града, који извјештај достављају надлежном кантоналном министарству финансија и
  - д) правна лица у којима Федерација или кантон имају већинско власничко учешће, а који извјештај достављају надлежном ресорном министарству.
- (2) Садржај, начин и рокове достављања извјештаја из става (1) овог члана прописује федерални министар финансија.

Члан 15.  
(Консолидовани извјештај о финансијском управљању и контроли)

- (1) Кантонално министарство финансија консолидује извјештаје за кантон и доставља ЦХЈ ФМФ консолидовани извјештај о функционисању система ФУК за кантон.



- (2) ЦХЈ ФМФ на основу достављених извјештаја припрема годишњи консолидовани извјештај о функционисању система ФУК у организацијама из члана 14. став (1) овог закона и доставља га федералном министру финансија.
- (3) Консолидовани извјештај из става (2) овог члана федерални министар финансија доставља Влади Федерације БиХ ради разматрања и усвајања.
- (4) Форма, рокови и садржај годишњег консолидованог извјештавања ће бити регулисани подзаконским актом Федералног министарства финансија.

#### IV - ЦЕНТРАЛНА ХАРМОНИЗАЦИЈСКА ЈЕДИНИЦА

##### Члан 16.

(Надлежности Централне хармонизацијске јединице Федералног министарства финансија)

- (1) ЦХЈ ФМФ задужена је за успостављање, развој, координацију и хармонизацију система ФУК у организацијама јавног сектора у Федерацији.
- (2) ЦХЈ ФМФ је надлежна за:
  - а) припрему закона и подзаконских прописа и аката из подручја ФУК за организације у Федерацији;
  - б) припрему и ажурирање стратешких докумената из области развоја система ФУК у складу са међународно прихваћеним стандардима, стандардима интерне контроле, праксама и прописима у Европској унији;
  - ц) координацију успоставе и развоја система интерних финансијских контрола у јавном сектору;
  - д) дефинисање садржаја програма обуке и координацију активности на провођењу програма обуке из области ФУК у организацијама у Федерацији;
  - е) дефинисање форме и садржаја годишњих извјештаја, поступака и рокова извјештавања о адекватности и ефективности система ФУК у организацијама у Федерацији;
  - ф) вршење анализе, давање препорука којима се унапређује ФУК у организацијама у Федерацији и праћење њихове реализације;
  - г) оцјену адекватности и ефективности система ФУК у организацијама у Федерацији на годишњем нивоу у сврху прикупљања информација за развој методологије и стандарда рада;
  - х) вођење и одржавање регистра особља укљученог у ФУК у организацијама у Федерацији;

## V - ПРЕДУЗИМАЊЕ РАДЊИ ПРОТИВ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕВАРА

### Члан 17.

(Предузимање радњи против неправилности и превара у коришћењу јавних средстава)

- (1) Руководилац корисника јавних средстава је одговоран за управљање ризицима од неправилности и превара и провођење радњи за спречавање и отклањање неправилности и превара у својој организацији.
- (2) Сви запослени у организацијама из члана 2. овог закона, дужни су пријавити сваку значајну неправилност и евентуалну сумњу на превару руководиоцу корисника јавних средстава, односно надлежном тијелу за поступање по неправилностима и преварама у складу са прописима који регулишу ову област.
- (3) Достављање пријаве о неправилности и евентуалној сумњи на превару од стране запослених у организацијама у Федерацији, ни на који начин не може утицати на њихов радно-правни статус и стечена права из радног односа, а запосленом који достави информације о неправилности и сумњи на превару, гарантује се заштита интегритета личности.

## VI - ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

### Члан 18.

(Подзаконска акта)

Федерално министарство финансија ће у року од шест мјесеци од ступања на снагу овог закона донијети подзаконска акта о провођењу финансијског управљања и контрола у јавном сектору у Федерацији којим ће се ближе уредити примјена овог закона, успостављање и управљачка одговорност руководиоца у области ФУК, извјештавање о ФУК, Стандарди интерне контроле и друга питања у вези с примјеном овог закона.

### Члан 19.

(Ступање на снагу)

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеним новинама Федерације БиХ“.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### Приједлога закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине

Нацрт закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине разматран је на наставку 32. редовне сједнице Представничког дома Парламента Федерације БиХ одржане 10.09.2014. године и на 2. сједници Дома народа Парламента Федерације БиХ, одржаној 15.07.2015. године. Од стране оба дома, донесен је закључак да се Нацрт овог закона прихвата и да може послужити као темељ за израду Приједлога закона. Обрађивачу закона, односно Влади Федерације БиХ је наложено провођење јавне расправе у трајању од 90 дана. Поступајући по закључцима оба дома Парламента Федерације БиХ, приступило се провођењу јавне расправе. Текст Нацрта закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине објављен је на web порталу Федералног министарства финансија 06.08.2015. године са позивом свим заинтересованим да своје примједбе и приједлоге на текст Нацрта закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине доставе путем е-маила и писмено на адресу Федералног министарства финансија до 31.10.2015. године. Обавијест о отварању јавне расправе за поменути нацрт закона објављена је и у дневним новинама: „Аваз“, „Ослобођење“ и „Вечерњи лист“ 31.08.2015. године. Закључно са 20.11.2015. године у Федералном министарству финансија није било за примљених примједби нити сугестија на текст Нацрта закона о финансијском управљању и контроли у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине.

#### I - УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану III 1. тачка ц), који је измијењен амандманима VIII, LXXXIX и CVI и члану IV. А. 20. (1) д) Устава Федерације Босне и Херцеговине, према којима је у искључивој надлежности Федерације доношење прописа о финансијама и финансијским институцијама Федерације и фискална политика Федерације.

#### II - РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ - ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Босна и Херцеговина је потписала документ под називом Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране и Босне и Херцеговине, с друге стране.<sup>1</sup>

У Глави VIII – „Политика сарадње“, чланом 90. који носи назив „Сарадња у области ревизије и финансијске контроле“ утврђено је сљедеће: „Сарадња између страна усмјериће се на приоритете везане за правну стечевину (acquis) Заједнице у области унутрашње финансијске контроле у јавном сектору (PIFC) и вањске ревизије. Стране ће нарочито сарађивати с циљем да, израдом и усвајањем одговарајућих прописа, развијају унутрашњу финансијску контролу у јавном сектору, укључујући финансијско управљање и контроле, функционално независну унутрашњу ревизију, те независне системе вањске ревизије у Босни и Херцеговини, у складу с међународно прихваћеним стандардима контроле и ревизије, те методологијама и најбољом

<sup>1</sup> Службени гласник БиХ – Међународни уговори, број 10/08

праксом ЕУ. Сарадња ће такође бити усмјерена на јачање капацитета и обуке за институције с циљем развијања унутрашње финансијске контроле у јавном сектору као и вањске ревизије (врховних институција за ревизију) у Босни и Херцеговини, која такође подразумијева успостављање и јачање централних јединица за усклађивање система за финансијско управљање и контролу и систем интерне ревизије.“

Надаље, разлози за доношење овог закона су:

- недостатак регулативе која директно прописује и уређује финансијско управљање и контролу у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација), а по узору на земље у окружењу Босне и Херцеговине,
- потреба да се пропишу заједнички оквирни принципи и стандарди за успостављање, развој и имплементацију система финансијског управљања и контрола (у даљем тексту: ФУК) у јавном сектору у Федерацији и
- потреба за повећањем дисциплине у коришћењу јавних средстава у Федерацији, те стварање бољих претпоставки за приступ страним изворима финансирања.

Сходно томе, намјена овог закона је да осигура функционисање, ефикасност и ефективност система финансијског управљања и контроле у јавном сектору у Федерацији, те намјенско, сврсисходно и законито коришћење јавних средстава за остваривање утврђених циљева.

Најзначајнија обилежја овог закона

Својим садржајем Закон о финансијском управљању и контроли у јавном сектору у Федерацији (у даљем тексту: Закон о ФУК) уређује финансијско управљање и контролу у јавном сектору, прописује заједничке оквирне принципе и стандарде, регулише одговорности за успостављање, развој и имплементацију система ФУК, те надлежности Централне хармонизацијске јединице Федералног министарства финансија (у даљем тексту: ЦХЈ ФМФ) и других организација у јавном сектору у Федерацији (у даљем тексту: организација) у провођењу система интерних финансијских контрола.

У том смислу, посебно се важним сматра увођење правила понашања ради побољшања финансијског управљања и одлучивања у постизању циљева организације, а посебно општих циљева као што су:

- обављање активности на правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефективан начин;
- усклађеност пословања са прописима, плановима, уговорима, политикама и процедурама;
- заштита имовине и других ресурса од губитака изазваних лошим управљањем, неоправданим трошењем и коришћењем, као и заштита од неправилности, злоупотребе и преваре;
- поуздано и благовремено финансијско извјештавање и праћење резултата пословања.

Овај закон представља и први корак према уређењу не само рокова и начина подношења извјештаја о системима финансијског управљања и контрола у организацијама, него и свих даљњих радњи и мјера како би корисници јавних средстава имплементирали ФУК по свим елементима у складу са COSO моделом.

### III - Кратак преглед структуре и садржаја Закона о ФУК

Закон о ФУК структуриран је у оквиру сљедећих шест поглавља:

1. Опште одредбе (чл. 1-3.)

У првом дијелу Закона дефинисан је предмет материје коју обухвата, одређени основни термини у њему (укупно 21 дефиниција), те наведене организације у јавном сектору у Федерацији на које се примјењују одредбе овог закона.

2. Финансијско управљање и контрола (чл. 4-13.)

У овом поглављу се утврђује сврха, циљ и предмет финансијског управљања и контрола, разлози због којих се уводи, обухват и мјесто провођења. Затим се дефинише начин провођења ФУК (у складу са стандардима интерне контроле), те дају дефиниције елемената финансијског управљања и контроле и поступци који их карактеришу. Посљедња четири члана овог поглавља прописују праћење и процјену система ФУК, успостављање финансијског управљања и контроле, управљачку одговорност, те пренос овлашћења у организацијама/корисницима јавних средстава.

3. Извјештавање о финансијском управљању и контроли (чл. 14. и 15.)

Чланом 14. прописују се обвезници подношења годишњег извјештаја о функционисању система ФУК (корисници јавних средстава првог нивоа и ванбуџетски фондови на федералном нивоу, корисници јавних средстава првог нивоа и ванбуџетски фондови на кантоналном нивоу, јединице локалне самоуправе са статусом града и правна лица у којима Федерација или кантон имају већинско власничко учешће) и коме подносе своје годишње извјештаје.

Члан 15. прописује ко врши консолидацију годишњих извјештаја на федералном, а ко на кантоналном нивоу, те коме се достављају. ЦХЈ ФМФ је обавезна да на основу достављених годишњих извјештаја припреми консолидовани извјештај који доставља федералном министру финансија, који га затим упућује Влади Федерације ради разматрања и усвајања.

Примарна сврха горе наведених извјештаја је праћење имплементације и развоја система ФУК у организацијама јавног сектора у Федерацији.

4. Централна хармонизацијска јединица (члан 16.)

Члан 16. дефинише улогу и прописује надлежности ЦХЈ ФМФ у провођењу система интерних финансијских контрола у јавном сектору у Федерацији.

5. Предузимање радњи против неправилности и превара (члан 17.)

Члан 17. прописује одговорност руководиоца за управљање ризицима од неправилности и превара и предузимање радњи за спречавање и отклањање неправилности и превара, те дужност запослених да сваку значајну неправилност и евентуалну сумњу на превару у коришћењу јавних средстава пријаве руководиоцу корисника јавних средстава, односно надлежном тијелу за поступање по неправилностима и преварама у организацијама у Федерацији у складу са прописима који регулишу ову област (буџетска инспекција, пореска инспекција и др.).

6. Прелазне и завршне одредбе (чл. 18. и 19.)

Чланом 18. прописује се обавеза Федералног министарства финансија-финанција да у року од шест мјесеци од ступања на снагу овог закона донесе подзаконске акте о провођењу финансијског управљања и контрола у јавном сектору у

Федерацији којим ће се ближе уредити примјена овог закона, успостављање и управљачка одговорност руководиоца у области ФУК, извјештавање о ФУК, Стандарди интерне контроле и друга питања у вези с примјеном овог закона.

Члан 19. дефинише ступање на снагу овог закона, осам дана од дана објављивања у “Службеним новинама Федерације БиХ” без одлагања почетка примјене.

#### **IV - ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА**

За имплементацију овог закона у Буџету Федерације није потребно осигурати додатна средства. Сврха овог закона је да унаприједи намјенско, сврсисходно и законито коришћење јавних средстава у постизању утврђених циљева на начин да се ојача управљачка одговорност и интерне контроле.

#### **V. - УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, ЕВРОПСКИМ ПРИНЦИПИМА И СТАНДАРДИМА**

Тематика коју третира Закон о ФУК тиче се садржаја који су обрађени у поглављу 32 приступних преговора. Поглавље 32 под називом „Финансијска контрола“ чине сљедећи елементи:

- (i) јавна интерна финансијска контрола (енгл. PIFC),
- (ii) екстерна ревизија и
- (iii) заштита финансијских интереса ЕУ/борба против преваре.

Захтјев у погледу увођења PIFC-а наведен је у документу Европског партнерства (енгл. European Partnership) са Босном и Херцеговином и представља један од инструмената процеса стабилизације и придруживања. PIFC је истакнут као приоритетан сектор у Средњорочној развојној стратегији (енгл. National Development Strategy) као и у Стратегији интегрирања БиХ у ЕУ (енгл. Strategy of Integration of BiH in the EU). Увођење PIFC-а у складу са захтјевима ЕУ, исказано је и у Стратегији реформе јавне управе БиХ. Уједно, увођење PIFC-а је предуслов за пријенос управљања претприступним фондовима ЕУ (енгл. IPA).

Европска унија нема заједнички законски оквир у погледу PIFC-а као дио правне стечевине Заједнице који се преноси у домаће законодавство држава кандидата. Умјесто тога, међу европским институцијама (Вијеће, Парламент, Ревизорски суд и Комисија) постоји усаглашен став да у вези са овим Поглављем државе кандидати морају пратити и провести међународне стандарде као и најбоље праксе ЕУ. У том смислу, у члану 90. наведеног Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, БиХ је преузела обавезу сарадње „с циљем да, израдом и усвајањем одговарајућих прописа, развијају унутрашњу финансијску контролу у јавном сектору, укључујући финансијско управљање и контроле, функционално независну унутрашњу ревизију, те независне системе вањске ревизије у Босни и Херцеговини, у складу с међународно

прихваћеним стандардима контроле и ревизије, те методологијама и најбољом праксом ЕУ”.

Релевантни међународни стандарди за област интерних контрола су обухваћени у смјерницама за добро управљање Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI GOV) и то конкретно у INTOSAI Смјерницама за стандарде интерне контроле за јавни сектор (INTOSAI GOV 9100). Ове смјернице су темељене на Интегрисаном оквиру интерних контрола COSO<sup>2</sup>.

Закон о ФУК у члану 3, став (20) промовише увођење стандарда интерних контрола усклађених са поменутих INTOSAI Смјерницама, док члан 5. наводи основне компоненте Стандарда и обавезује на њихову детаљнију разраду и објављивање путем подзаконских аката. Пет горе наведених компоненти<sup>3</sup> додатно су објашњене у члановима од 6. до 10. што има за циљ њихово досљедно разумијевање и примјену.

Сматрамо битним напоменути да је преднацрт овог закона рађен заједно са експертима Пројекта јачања управљања јавним финансијама у Босни и Херцеговини, финансираног од стране ЕУ и да је текст овог преднацрта био упућен на преглед Делегацији Европске уније и Генералној дирекцији за буџет Европске уније, те да од стране истих није било примједби на предложено законско рјешење.

---

<sup>2</sup> Комитет спонзорских организација Treadway комисије (енгл. Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission).

<sup>3</sup> Контролно окружење, процјена ризика, контролне активности, информације и комуникације, те праћење и процјена.