

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

«Službene novine Federacije BiH», broj 38/16 (18.5.2016.)

## I. OPĆE ODREDBE

### Član 1. (Predmet)

(1) Ovim zakonom uređuje se finansijsko upravljanje i kontrola (u daljnjem tekstu: FUK) u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) i propisuju zajednički okvirni principi i standardi za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema FUK-a u javnom sektoru u Federaciji.

(2) Ovim zakonom utvrđuju se odgovornosti za uspostavljanje, razvoj i implementaciju sistema FUK-a, te nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija (u daljnjem tekstu: CHJ FMF) i drugih organizacija u javnom sektoru u Federaciji (u daljnjem 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 daljnjem tekstu: korisnici javnih sredstava).

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se 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 sljedeća značenja:

(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 je općeprihvaćeni međunarodni model za uspostavljanje, vođenje i procjenu sistema internih kontrola koji čini pet međusobno povezanih komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjena. Skraćenica COSO odnosi se na 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 uticaj 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 Bosni i Hercegovini;
- (11) korisnici javnih sredstava prvog nivoa finansiraju se direktno iz budžeta;
- (12) korisnici javnih sredstava drugog nivoa finansiraju se putem 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 imati štetan uticaj 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 o određenom pitanju uzimajući u obzir odnos troškova i prednosti i rizike;
- (18) revizorski trag je dokumentirani tok finansijskih i drugih transakcija od njihovog početka do završetka sa ciljem omogućavanja rekonstrukcije svih pojedinačnih aktivnosti i njihovog odobravanja, a obuhvata sisteme dokumentiranja, izvještavanja, računovodstva i arhiviranja;
- (19) rizik je mogućnost da će se desiti neki događaj koji može uticati na ostvarivanje ciljeva organizacije, a karakteriše ga vjerovatnoća dešavanja događaja i rezultirajući uticaj ukoliko se on 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 je 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 pravovremeno finansijsko izvještavanje i praćenje rezultata poslovanja.

(2) FUK obuhvata sve finansijske i nefinansijske procese i aktivnosti u poslovanju i provodi 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 uvjerenje da će se ciljevi organizacije ostvariti.

### Član 5.

(Komponente finansijskog upravljanja i kontrole)

(1) FUK se provodi 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 uvjete za efektivno djelovanje kontrola.

(2) Kontrolno okruženje uključuje:

- a) lični i profesionalni integritet te etičke vrijednosti zaposlenika,
- b) rukovođenje i stil upravljanja,
- 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, 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 premašiti očekivane koristi.

(3) Kontrolne aktivnosti se, između ostalog, 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 dokumentiranja 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) ovog 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 omogućuju 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 svakog 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-a obavlja se u svrhu procjenjivanja njegovog funkcioniranja i osiguranja njegovog pravovremenog ažuriranja u slučajevima promjene uvjeta 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-u 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-a 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-a 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-u iz člana 11. stav (2) ovog zakona i za implementaciju sistema FUK-a 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) Prenošenjem 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 funkcioniranju sistema FUK-a 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 funkcioniranju sistema FUK-a za kanton.

(2) CHJ FMF na osnovu dostavljenih izvještaja priprema godišnji konsolidovani izvještaj o funkcioniranju sistema FUK-a 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 Bosne i Hercegovine radi razmatranja i usvajanja.

(4) Forma, rokovi i sadržaj godišnjeg konsolidovanog izvještavanja bit će regulirani podzakonskim aktom Federalnog ministarstva finansija.

### IV. CENTRALNA HARMONIZACIJSKA JEDINICA

#### Član 16.

(Nadležnosti Centralne harmonizacijske jedinice Federalnog ministarstva finansija)

- (1) CHJ FMF zadužen je za uspostavljanje, razvoj, koordinaciju i harmonizaciju sistema FUK-a u organizacijama javnog sektora u Federaciji.
- (2) CHJ FMF je nadležan 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 razvoja sistema FUK-a 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-a u organizacijama u Federaciji;
  - e) definiranje forme i sadržaja godišnjih izvještaja, postupaka i rokova izvještavanja o adekvatnosti i efektivnosti sistema FUK-a 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-a 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 odgovoran je 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 reguliraju ovu oblast.
- (3) Dostavljanje prijave o nepravilnosti i eventualnoj sumnji na prevaru od zaposlenih u organizacijama u Federaciji ni na koji način ne može uticati na njihov radno-pravni status i stečena prava iz radnog odnosa, a zaposlenom koji dostavi informacije o nepravilnosti i sumnji na prevaru garantira se zaštita integriteta ličnosti.

## VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE



Član 18.  
(Podzakonski akti)

Federalno ministarstvo finansija u roku šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona donijet će 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-a, izvještavanje o FUK-u, Standardi interne kontrole i druga pitanja u vezi sa primjenom ovog zakona.

Član 19.  
(Stupanje na snagu)

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

Predsjedavajuća  
Doma naroda  
Parlamenta Federacije BiH  
Lidija Bradara

Predsjedavajući  
Predstavničkog doma  
Parlamenta Federacije BiH

Edin Mušić

