ZAKON O FINANSIJSKOM UPRAVLJANJU I KONTROLI U JAVNOM SEKTORU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE ("Sl. novine FBiH", br. 38/2016)

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

("Sl. novine FBiH", br. 38/2016)

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 uvjeravanje 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,

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, 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".