Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH

Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ

Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Broj: 01-03-13-516/25
R: 05-01; 012-01/25
Brčko, 13. 8. 2025. godine

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

Postupak dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu

Kolovoz, 2025. godine

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH

Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ

Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu **„Postupak dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu“**. Revizija učinka je provedena sukladno članku 6 stavku 5 Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 (u daljnjem tekstu: COVID-19 Zakon) i Planu revizije za 2025. godinu.

Ured za reviziju, sukladno članku 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 18/18 – pročišćeni tekst i 15/22) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog dijela ili cijelog projekta, programa ili procedura ili izdatka institucije, u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti uporabe resurse. Revizija je provedena sukladno INTOSAI Okviru profesionalnih objava.[1] Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Ivana Gavrić, vođa tima i Ljubica Domić, član tima.

COVID-19 Zakonom je propisana obveza Uredu za reviziju da u roku od dvije godine od dana proglašenja prestanka stanja prirodne nesreće izvrši reviziju načina postupka dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju spomenutog Zakona, kao i reviziju učinka. Sukladno navedenoj obvezi u okviru provedenih financijskih revizija za 2020. i 2021. godinu promatrani su postupci dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju COVID-19 Zakona i navedena izvješća su javno dostupna. U okviru Zakonom definirane obveze provedena je i ova revizija učinka, sa svrhom da se ispita jesu li Vlada Brčko distrikta BiH i nadležna tijela osigurali učinkovito planiranje, realizaciju, kontrolu i praćenje učinaka dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu.

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti nadležnih tijela Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: *Distrikt*) koje su poduzimali u planiranju, realizaciji, praćenju i evaluaciji ostvarenih rezultata i učinaka mjera propisanih COVID-19 Zakonom s naglaskom na mjere dodjele sredstava gospodarskim subjektima u Distriktu, kao i mjera koje je Vlada Distrikta donijela za pomoć gospodarstvu u korona krizi prije stupanja na snagu COVID-19 Zakona.

Revizorski tim je provedbom ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih tijela Distrikta na fokus skupini, nakon čega je sastavljen nacrt izvješća. Nacrt izvješća dostavljen je na komentare predstavnicima nadležnih tijela Distrikta obuhvaćenim ovom revizijom. Na nacrt izvješća nije bilo primjedbi i komentara, nakon čega je sastavljeno konačno izvješće.

[1] Odluka o objavi Okvira profesionalnih objava Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 9/23. INTOSAI Okvir profesionalnih objava (engl. IFPP) čini tri razine objava: INTOSAI načela (INTOSAI–N), međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

U Izvješća daju se preporuke koje mogu poboljšati dizajniranje i realizaciju budućih mjera za smanjenje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih prirodnom nesrećom na teritoriju Distrikta u kojoj će se dodjeljivati sredstva za subvencioniranje definiranih kategorija korisnika sredstava.

Zamjenik glavnog revizora	Glavni revizor
dr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.	Nekir Suljagić, dipl. oec.
_____	_____

S A D R Ž A J

IZVRŠNI REZIME 6

1. UVOD 8

1.1 Pozadina revizije 8
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja 10
1.3 Kriteriji revizije 11
1.4 Opseg i ograničenja revizije 13
1.5 Izvori i metode revizije 14
1.6 Struktura izvješća 15

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE 16

2.1 Pravna regulativa Distrikta vezana za predmet revizije 16
2.2 Nadležnosti institucija relevantnih za predmet revizije 17
2.3 Mjere za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica 19
2.4 Značaj regulative i mjera za ublažavanje posljedica pandemije COVID-19 19
2.5 Ostale mjere za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, donesene u 2020. godini 20

3. NALAZI 22

3.1 Mjere potpore usmjerene prema gospodarskim subjektima koje su u Distriktu poduzete kao odgovor na korona krizu 22
3.2 Učinkovitost planiranja mjera za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica 25
3.2.1. Dizajniranje mjera za ublažavanje negativnih posljedica pandemije 25
3.2.1.1. Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom 26
3.2.1.2. COVID-19 Zakon 27
3.2.1.3. Izmjene COVID-19 Zakona 28
3.2.2. Planiranje sredstava 30
3.2.3. Dizajniranje mjera i kriterija 33
3.2.4. Nedostatak jasnih i mjerljivih ciljeva, propisane odgovornosti i način realizacije mjera. 35
3.3 Realizacija mjere subvencioniranja 36
3.3.1 Realizacija mjere subvencioniranja po Programu mjera za ožujak 37
3.3.2 Realizacija mjere subvencioniranja po COVID-19 Zakonu 41
3.3.3 Realizacija mjere subvencioniranja po izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona 44
3.3.4 Realizacija mjere subvencioniranja po izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona za prvi kvartal 2021. godine 47
3.4 Nedovoljna transparentnost informacija o realizaciji COVID-19 Zakona 51

4. ZAKLJUČCI 53

4.1 Postojao je prostor za učinkovitije planiranje mjera 53
4.2 Utvrđen je prostor za učinkovitiju realizaciju mjera 53
4.3 Nije osigurano učinkovito praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji mjera 54

5. PREPORUKE 55

P R I L O Z I 56

PREDGOVOR O REVIZIJI UČINKA

Revizija učinka je neovisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi predstavljaju li korišteni resursi najekonomičnije trošenje javnih sredstava, pružaju li se korištenjem raspoloživih resursa najbolje usluge, jesu li ispunjeni strateški ciljevi institucije i postoji li utjecaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promoviranje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići neovisne procjene rada javnog sektora. Revizija učinka je fleksibilna u odabiru subjekata i metoda revizije, po prirodi je, zbog složenosti javnog sektora i raznovrsnosti pitanja koja se odnose na njezin rad, široko obuhvatna, čime dobiva na značaju kod korisnika izvješća i javnosti.

Osnovna načela[2] u reviziji učinka su ekonomičnost, učinkovitost (efikasnost) i djelotvornost (efektivnost) i često se nazivaju tri E.

Sukladno ISSAI 300[3]. načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti mogu se definirati na sljedeći način:

Načelo ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravodobno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajuću kvalitetu te po najboljoj cijeni.

Načelo učinkovitosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezano je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvalitete i rokova.

Načelo djelotvornosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvaća analizu uvjeta koje je potrebno osigurati kako bi se mogla poštivati načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Ti uvjeti mogu obuhvaćati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se osigurava ispravno i pravodobno obavljanje usluga. Prema potrebi, u obzir treba uzeti i učinak regulatornog ili institucionalnog okvira na učinkovitost subjekta revizije. Načelo ekonomičnosti zahtijeva postizanje odgovarajuće razine kvalitete i opsega rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

Sukladno ISSAI 100 učinak se ispituje u odnosu na odgovarajuće kriterije i analiziraju se uzroci odstupanja od tih kriterija ili drugi problemi. Cilj je odgovoriti na ključna revizijska pitanja i dati preporuke za poboljšanje.

[2] Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.
Koordinacijski odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Principi revizije učinka, Sarajevo 2009.
[3] *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH,* broj: 9/2023

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju proveo je reviziju učinka na temu „Postupak dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu“. COVID-19 Zakonom propisana je obveza Uredu za reviziju da izvrši reviziju načina postupka dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju spomenutog Zakona, kao i reviziju učinka. Sukladno navedenoj obvezi u okviru provedenih financijskih revizija za 2020. i 2021. godinu promatrani su postupci dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju COVID-19 Zakona, a navedena izvješća javno su dostupna. Sukladno navedenoj obvezi provedena je i revizija učinka, sa svrhom da se ispita jesu li Vlada Brčko distrikta BiH i nadležna tijela osigurali učinkovito planiranje, realizaciju, kontrolu i praćenje učinaka dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu.

Imajući u vidu gore navedeno, revizorska pitanja kojim se revizija bavila u ovoj studiji odnosila su se na analiziranje mjera potpore usmjerene prema gospodarskim subjektima koje su u Distriktu poduzete kao odgovor na korona krizu, učinkovitost planiranja mjera, učinkovitost realizacije usvojenih mjera, kao i procese praćenje i transparentnog izvještavanja o realizaciji mjera prema COVID-19 Zakonu i ostvarenim učincima.

Revizija je primarno bila usmjerena na ispitivanje aktivnosti nadležnih institucija Distrikta koje su poduzimane u planiranju, realizaciji, praćenju i evaluaciji ostvarenih rezultata i učinaka mjera Vlade Distrikta za pomoć gospodarstvu u korona krizi, mjera propisanih Programom mjera ekonomske pomoći gospodarskim subjektima i COVID-19 Zakonom, a posebno mjera dodjele sredstava gospodarskim subjektima u Distriktu.

Provedenom revizijom učinka utvrđeno je da je Vlada Distrikta radi prevladavanja nastale krize u poslovanju gospodarskih subjekata učinkovito odgovorila na kriznu situaciju brzim donošenjem Programa mjera za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih pandemijom COVID-19. Prostor za poboljšanje utvrđen je u potrebi vršenja detaljnijih analiza na temelju kojih su mjere u COVID-19 Zakonu kreirane i mijenjane te intenzivnijem uključivanju socioekonomskih čimbenika, odnosno ciljne skupine kako bi mjere u dovoljnoj mjeri bile prilagođene potrebama ciljne skupine, a interesi različitih ciljnih skupina procijenjeni i postavljeni po prioritetima. Pri kreiranju mjera postojao je prostor da se realizacija mjera planira na najjednostavniji način u okolnostima korona krize vodeći računa o raspoloživim ljudskim i drugim resursima i poštujući zabranu i/ili ograničenje kontakata. Pored navedenog, izostanak jasnih i mjerljivih ciljeva pojedinačnih mjera i indikatora učinka te nedostatak unaprijed utvrđene dinamike u realizaciji pojedinih mjera onemogućile su adekvatno praćenje i ocjenu učinkovitosti pojedinačnih mjera.

Program mjera ekonomske pomoći gospodarskim subjektima i COVID-19 Zakon su realizirani sukladno odobrenim financijskim sredstvima. Propisi i prateće upute su postavili uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi se kvalificiralo za mjeru dodjele sredstava. Opsežna dokumentacija tražena od poslovnih subjekata, nejasno definirana kategorija poslovnih subjekata, nedostatak ljudskih resursa u realizaciji mjera utjecali su na dugotrajno vrijeme potrebno za realizaciju mjera. Realizacijom Programa u 2021. godini poduzete su aktivnosti kako bi se osiguralo da se mjerama obuhvati što veći broj najugroženijih gospodarskih subjekata.

U Distriktu nije osigurano kontinuirano praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera, posebno mjere dodjele sredstava iz Program mjera ekonomske pomoći gospodarskim subjektima i

COVID-19 Zakona i nisu provedene sveobuhvatne analize učinaka mjera, kako bi se rezultati analiza koristili za planiranje novih mjera i/ili redizajniranje postojećih mjera. Informacije o realizaciji mjera, ostvarenim učincima i sredstvima utrošenim za ove namjene djelomično su transparentne i dostupne javnosti.

Ured za reviziju na temelju nalaza i zaključaka provedene revizije daje preporuke Vladi i tijelima nadležnim za kreiranje i realizaciju mjera koje mogu poboljšati dizajniranje i realizaciju budućih mjera za smanjenje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih prirodnom nesrećom na teritoriju Distrikta na kojem će se dodjeljivati sredstva za subvencioniranje definiranih kategorija korisnika sredstava.

Preporuke za učinkovitije planiranje mjera

- Ekonomske mjere pomoći i potrebna sredstva za njihovu realizaciju planirati na temelju utvrđenih analiza stanja i provedenih konzultacija sa socioekonomskim akterima, kako bi se osiguralo da su mjere ciljane prema potrebama korisnika.
- Definirati jasne i mjerljive ciljeve pojedinačnih mjera, rokove realizacije i indikatore učinka mjera, jasno odrediti nositelje mjera i dinamiku provedbe aktivnosti.
- Prilikom definiranja uvjeta za ostvarivanje mjere voditi računa da njihov opseg i složenost budu proporcionalne stopi pomoći, isključujući bilo koji vid moguće diskriminacije.

Preporuke za učinkovitiju realizaciju mjera

- Osigurati korisnicima mjere da na najjednostavniji način, sukladno potrebi, mogu dostaviti dokumentaciju.
- Uložiti napore da se tražena dokumentacija, koja je dostupna istom tijelu ili drugim tijelima Distrikta pribavlja službenim putom.
- Osigurati redoviti monitoring realizacije mjera kako bi provedba mjera bila sukladna utvrđenoj dinamici i planiranim sredstvima.
- Na temelju informacija o realizaciji mjera pravodobno davati prijedloge za korekciju mjera sukladno potrebama najugroženije kategorije korisnika sredstava.

Preporuke za učinkovitije praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji mjera

- Pravodobno osigurati podatke o ostvarenim rezultatima i učincima pojedinačnih mjera u odnosu na postavljene indikatore učinka.
- Javno objavljivati podatke o realizaciji pojedinačnih mjera, planiranim i utrošenim sredstvima i ostvarenim učincima.

1. UVOD

U uvodu ćemo se baviti bližim objašnjenjem problema koji je revizija istraživala. Predstavit ćemo motive i svrhu ove studije, osnovna revizorska pitanja, kriterije revizije, izvore i metode, kao i opseg i ograničenja provedene revizije.

1.1 Pozadina revizije

Pandemija bolesti COVID-19 (korona) kao globalna zdravstvena kriza dovela je do preokreta u svakodnevnom životu i funkcioniranju društva širom svijeta. Izuzev zdravstvene krize, pandemija je izazvala velike ekonomske i socijalne posljedice. Sukladno navedenom, odgovori vlasti na novonastalu krizu morali su biti žurni i prilagođeni novim uvjetima koje je nametnula pandemija.

Prema ekonomskim analitičarima, izbijanjem epidemije koronavirusa koncem 2019. godine u Kini i proglašenjem pandemije od Svjetske zdravstvene organizacije (WHO), zaustavilo je proizvodnju i potrošnju u gotovo svim ekonomijama širom svijeta. Osnovni uzrok, za razliku od dosadašnjih recesija i depresija ne dolazi iz financijskog i gospodarskog sustava, nego se radi o egzogenom šoku zbog nastanka pandemije. Radi zaštite zdravlja stanovništva i poduzimanja brojnih mjera zdravstvene zaštite dolazi do iznenadnog zaustavljanja i zaključavanja (lockdown) gospodarskih i financijskih tokova na lokalnoj i globalnoj razini.[4]

U BiH je registriran prvi slučaj zaraze i bolesti COVID-19 dana 5. ožujka 2020. godine. Vlada Distrikta 11. ožujka 2020. godine proglasila je stanje ugroze stanovnika Distrikta od epidemije koronavirusa, a dva dana kasnije proglašava stanje prirodne nesreće zbog koronavirusa.

Svjetska zdravstvena organizacija službeno je proglasila izbijanje koronavirusa (SARS-CoV-2) pandemijom 12. ožujka 2020. godine.

Mjerodavna tijela Distrikta su na krizu izazvanu pandemijom COVID-19, sukladno ostatku svijeta, uveli niz žurnih zdravstvenih, socijalnih i ekonomskih mjera radi ublažavanja posljedica pandemije.

Po pitanju ekonomskih mjera Vlada Distrikta je donijela i implementirala Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom koncem ožujka mjeseca, a Skupština Distrikta je početkom svibnja usvojila COVID-19 Zakon koji je implementiran u idućem razdoblju.

Kao što smo u ranijem tekstu naveli, COVID-19 Zakonom je, između ostalog, definirana i obveza Uredu za reviziju da, u roku od dvije godine od dana proglašenja prestanka stanja prirodne nesreće, izvrši reviziju načina postupka dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju ovog Zakona provedenog od nadležnog proračunskog korisnika, kao i reviziju učinka.

[4] A. Rovčanin, A. Idrizović: Utjecaj COVID-19 na likvidnost bankarskog i realnog sektora transition/tranzicija, 2021, Vol. 24, No 48.

Sukladno zakonskoj obvezi, uzimajući u obzir da je stanje prirodne nesreće zbog koronavirusa u Distriktu ukinuto 26. 6. 2023. godine, Ured za reviziju je proveo reviziju učinka pod nazivom „Postupak dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu“.

Pored Zakonom definirane obveze provedbe revizije učinka, revizorski tim je utvrdio da postoje i indikacije revizorskog problema u postupku kreiranja ekonomskih mjera i raspodjele sredstava za tu namjenu.

Iz raspoloživih izvora sa stranice Vlade Distrikta može se uočiti da postupak dodjele sredstava po Programu mjera i COVID-19 Zakonu nije bio učinkovit, dolazilo je do izmjena i/ili dopuna objavljenih javnih poziva za dodjelu sredstava za ublažavanje ekonomskih posljedica zbog COVID-19, da je bilo žalbi na objavljene rezultate, da je dio žalbi usvojen, da su po objavljivanju prvog javnog poziva vođene rasprave na Vladi Distrikta o načinima dokazivanja jednog od kriterija iz javnog poziva. U tekstu javnog poziva je tražena određena dokumentacija, ali je ostavljen prostor da nadležna služba vrši procjenu o potrebi dostavljanja dodatne dokumentacije. S druge strane, došlo je i do izmjena COVID-19 Zakona i odredaba koje se tiču izravnih novčanih davanja gospodarskim subjektima, a koje su imale izravnog utjecaja na daljnja financijska davanja. Od gospodarskih subjekata se po ostvarivanju prava na subvenciju tražila dodatna dokumentacija za vršenje kontrole, a koja nije bila navedena u javnom pozivu.

U razdoblju trajanja mjera, Udruga ugostitelja iz Distrikta nezadovoljna mjerama kriznog stožera i mjerama pomoći Vlade obustavljala je rad, organizirala prosvjede i od Vlade Distrikta zahtijevala pomoć.[5] Između ostalog, ugostitelji su naglašavali da im je s jedne strane na sve moguće načine ograničen rad[6], s druge su im povećavani troškovi za obavljanje djelatnosti i u tom smanjenom kapacitetu, a uz sve navedeno pojačana im je kontrola od inspekcije, a na sve to još se prema izjavama predstavnika Udruge od ugostitelja tražilo da ne otpuštaju radnike, iznoseći da im Vlada pri tome ne pruža nikakvu pomoć. U istoj izjavi, Udruga ugostitelja navodi da je mjera predviđena COVID-19 Zakonom po pitanju oslobađanja plaćanja zakupa diskriminacijska.[7]

Izuzev navedenih indikacija, financijska revizija je utvrdila da je nadležni Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu realizirao sredstva po Programu mjera za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom za ožujak 2020. godine i po COVID-19 Zakonu u Distriktu i za travanj 2020. godine, bez detaljno uređenih načina i procedura za odobravanje i isplatu subvencioniranog iznosa s preciznim kriterijima za razvrstavanje trgovačkih subjekata u različite kategorije radi ostvarenja prava na subvenciju i bez detaljne provjere prijava. Izuzev navedenog, financijska revizija je utvrdila da su pojedini trgovački subjekti dobili sredstva po istoj osnovi za istog zaposlenika više puta od različitih tijela uprave Distrikta

[5] https://www.otisak.ba/tag/udruzenje-ugostitelja-brcko/

[6] „Naime, ugostiteljima je za sve vrijeme trajanja virusa COVID-19 rad bio ili potpuno zabranjen, ili ograničen raznim mjerama, kao što su: ograničavanje rada do 18 h, 19 h, 21 h, 23 h, obveza razmaka između gostiju 1,5 m, zabrana sjedenja više od dvije osobe za istim stolom, zabrana uporaba nargila, ograničenje broja gostiju u objektu, a u odnosu na površinu istog (1 na 2,5 m2)... Izuzev toga, nametnuti su im i dodatni troškovi dezinfekcijskih sredstava te stalne kontrole od inspekcija svih nadležnosti, što je neminovno rezultiralo određenim brojem kazni.“

[7] Zahtjev za oslobađanje plaćanja zakupnine zakupaca javne imovine i subvencioniranje zakupnine zakupcima privatnog vlasništva dostupno na: https://www.otisak.ba/brcko-zahtjev-za-oslobadanje-placanja-zakupnine-zakupaca-javne-imovine-i-subvencionisanje-zakupnine-zakupcima-privatne-svojine/

(po programu mjera, po COVID-19 Zakonu, po Zakonu o poticajima u gospodarstvu te po programu zapošljavanja).

Izuzev navedenih indikacija vezanih za Distrikt, na prostor za provedbu revizije učinka u ovoj oblasti ukazuju i revizije učinka učinkovitosti realizacije ekonomskih mjera vezanih za ublažavanje posljedica korona krize na privatni sektor koje su provedene od drugih vrhovnih revizorskih institucija.

Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je reviziju učinka na temu „Učinkovitost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19“ lipnja 2021. godine.[8] Rezultati provedene revizije ukazali su na nedovoljnu učinkovitost nadležnih institucija u ovoj oblasti s obzirom na to da mjere nisu adekvatno planirane, pravodobno donesene i realizirane te da su za većinu mjera nedostajali sveobuhvatni i transparentni podatci o realizaciji i ostvarenim učincima. Po pitanju učinaka realiziranih mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19 zbog niza ograničenja, Federalni Ured za reviziju institucija donio je Memorandum o odustajanju od glavne studije.[9]

Brojne revizije učinka su provedene po pitanju planiranja, realizacije i učinaka provedenih mjera vezanih za ublažavanje posljedica COVID-19 pandemije od Europskog revizorskog suda[10] i nacionalnih vrhovnih revizorskih institucija širom svijeta[11].

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da ispita je li osigurano učinkovito planiranje, realizacija, kontrola i praćenje učinaka dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu.

Radi boljeg razumijevanja i analize revizorskog problema definirali smo revizorska pitanja na koja smo tijekom provedbe revizije tražili odgovor.

1. Koje je mjere potpore usmjerene prema gospodarskim subjektima Vlada poduzela kao odgovor na korona krizu?
2. Jesu li mjere dodjele sredstava iz Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica učinkovito planirane?
3. Je li osigurana učinkovita realizacija mjere dodjele sredstava iz Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica?
4. Je li osigurano odgovarajuće praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji mjera prema COVID-19 Zakonu i ostvarenim učincima?

---

[8] IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA Učinkovitost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, Sarajevo, lipanj 2021. godine, dostupno na: https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/06/Učinkovitost_planiranja_i_realizacije_mjera_za_ublazavanje_ekonomskih_posljedica_pandemije_COVID-19.pdf

[9] MEMORANDUM O ODUSTAJANJU OD GLAVNE STUDIJE REVIZIJE UČINKA „UČINKOVITOST MJERA ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKIH POSLJEDICA PANDEMIJE COVID-19“, Sarajevo, rujan 2021. godine, dostupno na: https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/09/RU_2021_Memorandum-o-odustajanju-od-glavne-studije_-20092021.pdf

[10] Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/en/covid19

[11] Dostupno na: https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2021/06/20210528-A1a-Criteria-for-Audit-Judgement-ver.-3.1-International.pdf

1.3 Kriteriji revizije

Opći kriterij polazi od samog opredjeljenja Vlade Distrikta kojom se definira potreba donošenja mjera za pomoć gospodarstvu zbog situacije nastale u svezi sa koronavirusom.[12] Pored navedenog, uzima se u obzir i opredjeljenje Skupštine Distrikta utvrđeno općim politikama Distrikta (2016. – 2020. i 2020. – 2024.)[13] kojim su pred Vladu Distrikta, između ostalog, postavili zadatak za proaktivnim odnosom s poslovnom zajednicom radi iznalaženja i stvaranja povoljnih uvjeta za razvitak gospodarske djelatnosti i otvaranje novih radnih mjesta.

Kako smo u revizorskim pitanjima definirali, revizija učinka će, između ostalog, imati za cilj dobivanje pregleda mjera ekonomske potpore koje je poduzela Vlada Distrikta kao odgovor na korona krizu u korist gospodarskih subjekata.

Sveobuhvatan pregled svih mjera potpore stvara dodatnu vrijednost za zakonodavno tijelo u praćenju provedenih aktivnosti Vlade u krizi izazvanoj koronavirusom.

U okviru drugog revizorskog pitanja koje se odnosi na učinkovito planiranje mjere dodjele sredstava revizija će ocjenjivati proces donošenja odluka, uzimajući u obzir žurnost mjera. Ispitivat će se garancije za donošenje sveobuhvatnih i obrazloženih mjera potpore gospodarskim subjektima. Za navedeno revizorsko pitanje postavljaju se sljedeći kriteriji:

Mjere ekonomske potpore su dobro utemeljene, s pozornošću koja je posvećena pravilnoj dijagnozi problema, identifikaciji i procjeni različitih alternativa, analizama rizika itd.

Mjere su uspostavljene nakon konzultacija s ciljnom skupinom kako bi se procijenila izvodljivost predviđenih mjera i stvorila potpora.

Mjere su u dovoljnoj mjeri prilagođene potrebama ciljne skupine, a interesi različitih ciljnih skupina su procijenjeni i postavljeni po prioritetima.

Vlada je procijenila potrebna proračunska sredstva i svjesna je dugoročnih financijskih posljedica mjera.

Definirani su mjerljivi i realni ciljevi mjere dodjele sredstava za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica i uspostavljeni su indikatori učinka povezani s utvrđenim ciljevima.

Identificirane su institucije odgovorne za realizaciju mjere i utvrđen je način i dinamika realizacije.

[12] 94. izvanredna sjednica Vlade Distrikta održana 30. 3. 2025. godine - razmatranje prijedloga mjera za pomoć trgovačkim subjektima s ciljem saniranja negativnih posljedica uzrokovanih epidemijom zarazne bolesti – koronavirusom (COVID-19) te u svezi s tim i izjava za medije gradonačelnika Distrikta „Gradonačelnik Distrikta predstavio mjere pomoći gospodarstvu i epidemiološku situaciju u Distriktu Brčko“ dostupna na: http://www.vlada.bdcentral.net/Publication/Read/gradonacelnik-milic-predstavio-mjere-pomoci-privredi-i-epidemiolosku-situaciju-u-distriktu-brcko

[13] dostupno na: https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/1760._6._Opsta_politika_Brcko_distrikta_BiH_za_razdoblje_2020-2024_BOS.pdf i https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/opca-politika.pdf

U okviru trećeg revizorskog pitanja za čiji odgovor je potrebno analizirati je li osigurana učinkovita realizacija mjere dodjele sredstava iz COVID-19 Zakona, postavljaju se sljedeći kriteriji:

Propisi i prateće upute postavili su uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi se kvalificiralo za mjeru dodjele sredstava. Uvjeti imaju vezu s rješenjem koje mjera nastoji osigurati, a složenost uvjeta treba biti proporcionalna stopi pomoći.

Osigurane su sveobuhvatne informacije o realizaciji utvrđenih mjera.

Mjere su realizirane sukladno planiranim financijskim sredstvima.

Mjere su realizirane na najjednostavniji način u okolnostima korona krize vodeći računa o raspoloživim ljudskim i drugim resursima i poštujući zabranu i/ili ograničenje kontakata.

Mjere su realizirane pravodobno, sukladno utvrđenoj dinamici.

Poduzete su aktivnosti kako bi se osiguralo da se mjerama obuhvati što veći broj najugroženijih gospodarskih subjekata.

U okviru četvrtog revizorskog pitanja koje se odnosi na praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji mjera prema COVID-19 Zakonu i ostvarenim učincima, postavljaju se sljedeći kriteriji:

Osigurano je kontinuirano praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera, posebno mjere dodjele sredstava iz COVID-19 Zakona.

Provedene su sveobuhvatne analize učinaka mjera te su rezultati analiza korišteni za planiranje novih mjera i/ili redizajniranje postojećih mjera.

Informacije o realizaciji mjera, ostvarenim učincima i sredstvima utrošenim za ove namjene transparentne su i dostupne javnosti.

Tijela zadužena za kontrolu imaju pravodobne, točne i adekvatne informacije za provedbu i imaju dovoljno kapaciteta da provedu kontrole.

Kontrole se provode pravodobno, korektivne aktivnosti po provedenim kontrolama se pravodobno vrše i nadležne institucije su pravodobno izvještavane o rezultatima provedenih kontrola i korektivnim mjerama.

Pri utvrđivanju kriterija za konkretnu reviziju koriste se, izuzev opredjeljenja vlasti i kriteriji koji su korišteni u provedenim revizijama učinka Ureda za reviziju institucija u FBiH[14] i Revizorskog suda Bruxelles[15].

[14] IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA Učinkovitost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, Sarajevo, lipanj 2021. godine, dostupno na: https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/06/Učinkovitost_planiranja_i_realizacije_mjera_za_ublazavanje_ekonomskih_posljedica_pandemije_COVID-19.pdf

[15] Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis, Brussel, november 2021, dostupno na:

1.4 Opseg i ograničenja revizije

Revizijom su bile obuhvaćene aktivnosti nadležnih institucija Distrikta koje su poduzimane u planiranju, realizaciji, praćenju i evaluaciji ostvarenih rezultata i učinaka mjera Vlade Distrikta za pomoć gospodarstvu u korona krizi, mjera propisanih COVID-19 Zakonom, a posebno mjera dodjele sredstava gospodarskim subjektima u Distriktu.

Revizija je provedena kod sljedećih tijela Distrikta:

- Vlada Distrikta
- Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu
- Porezna uprava Distrikta,
- Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta.

Podatci vezani za izradu COVID-19 Zakona dobiveni su posredstvom Skupštine Distrikta.

U okviru prvog revizijskog pitanja revizija je obuhvatila promatranje mjera ekonomske potpore gospodarskim subjektima nastale kao odgovor na korona krizu, posebno mjera propisanih COVID-19 Zakonom, s posebnim naglaskom na mjere dodjele sredstava gospodarskim subjektima.

U okviru drugog revizijskog pitanja ispitivan je proces donošenja odluka u situaciji potrebe žurnog reagiranja te garancije za donošenje sveobuhvatnih i obrazloženih mjera potpore gospodarskim subjektima. Analiziralo se na koji način su utvrđene mjere iz COVID-19 Zakona i kriteriji za realizaciju mjera te jesu li definirani jasni i mjerljivi ciljevi mjera i indikatori učinka mjera. Također, ispitivano je jesu li u proces izrade COVID-19 Zakona uključivani relevantni socioekonomski akteri te jesu li mjere prilagođene potrebama ciljnih skupina. Analizirano je jesu li nadležna tijela sukladno planiranim mjerama, procjenjivala potrebna financijska sredstva, jasno identificirala nositelje obveza i njihove odgovornosti u pogledu realizacije mjera predviđenih COVID-19 Zakonom te je li utvrđen način i dinamika realizacije pojedinačnih mjera.

U okviru trećeg revizijskog pitanja je analizirano je li osigurana učinkovita realizacija mjere dodjele sredstava iz COVID-19 Zakona. Analizirano je jesu li propisi i prateće upute postavile uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi se kvalificiralo za mjeru dodjele sredstava, kao i jesu li uspostavljeni uvjeti dovedeni u jasnu vezu s rješenjem koje mjera nastoji osigurati, a složenost uvjeta je proporcionalna stopi pomoći. Utvrđivano je jesu li nadležne institucije osigurale sveobuhvatne informacije o realizaciji utvrđenih mjera, kao i jesu li sredstva realizirana sukladno planiranim financijskim sredstvima, jesu li mjere realizirane na najjednostavniji način u okolnostima kovid krize vodeći računa o raspoloživim ljudskim i drugim resursima i poštujući zabranu i/ili ograničenje kontakata te jesu li institucije prilikom realizacije mjera poduzimale aktivnosti kako bi se mjerama obuhvatio što veći broj gospodarskih subjekata kojima je pomoć potrebna i je li realizacija mjera bila pravodobna sukladno utvrđenoj dinamici.

U okviru četvrtog revizijskog pitanja revizija je ispitivala i analizirala jesu li nadležne institucije osigurale kontinuirano praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji i učincima mjera iz COVID-19 Zakona, a posebno mjere dodjele sredstava. Promatrano je jesu li provedene sveobuhvatne analize učinaka mjera u odnosu na indikatore učinka i jesu

li se rezultati analiza koristili za planiranje novih mjera i/ili redizajniranje postojećih mjera. Također, ispitivano je jesu li tijela zadužena za kontrolu imala pravodobne, točne i adekvatne informacije za provedbu kontrolnih aktivnosti i jesu li posjedovali dovoljno kapaciteta da provedu kontrole, jesu li kontrole provođene pravodobno, jesu li vršene pravodobne korektivne aktivnosti po provedenim kontrolama i pravodobno izvještavano o rezultatima provedenih kontrola i korektivnim mjerama.

Zbog količine i raznolikosti mjera, nije namjera revizije da se sve mjere potpore gospodarskim subjektima u Distriktu u potpunosti analiziraju.

Također, revizija se neće baviti procjenom učinaka ili utjecaja implementiranih mjera po COVID-19 Zakonu, između ostalog i zbog izostanka konkretnih i mjerljivih ciljeva i indikatora učinka mjera te neutvrđivanja očekivanih rezultata, a što u konačnici onemogućuje da se na adekvatan način utvrde i kvantificiraju ostvareni učinci.

Revizija neće obuhvatiti detaljno analiziranje rješavanja pojedinačnih zahtjeva gospodarskih subjekata.

I pored navedenih ograničenja, smatramo da rezultati i preporuke provedene revizije mogu imati učinka u slučaju nastanka nekog novog, istog ili sličnog stanje prirodne nesreće u dijelu dizajniranja i realizacije ekonomskih mjera pomoći gospodarskim subjektima.

1.5 Izvori i metode revizije

Sukladno cilju revizije prikupljeni su podatci iz više izvora čime su osigurani podatci za objektivno ispitivanje predmeta revizije.

Sukladno cilju revizije potrebni su sljedeći izvori podataka:
Primarni izvori su subjekti revizije.

Sekundarni izvori su informacije dobivene analizom zakonske i podzakonske regulative, izvješća, stručnih studija, statističkih podataka i međunarodnih publikacija te druge dostupne informacije iz predmetne oblasti, kao i prakse drugih zemalja, što će omogućiti reviziji da stekne širu sliku o aktivnostima poduzetim na planiranju, realizaciji i praćenju mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19.

Planirane metode prikupljanja potrebnih informacija su:

- metoda intervjua
- metoda upitnika
- analitička metoda – analiza regulative i raspoložive dokumentacije subjekata revizije
- komparativna metoda – usporedba s praksama drugih zemalja u istoj oblasti.

U svrhu prikupljanja podataka, tim za reviziju učinka je sastavio upitnike koji su dostavljeni Vladi Distrikta, Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Poreznoj upravi Distrikta i Uredu za upravljanje javnom imovinom Distrikta[16]. Upitnici su sastavljani po nadležnosti

[16] Prilog 1 – Upitnik

revidiranih tijela i odnosili su se na udjele u planiranju, načinima realizacije mjera, kontrolnim mehanizmima i izvještavanjem o provedenim mjerama.

Prikupljenu dokumentaciju i informacije smo analizirali i usporedili s postavljenim kriterijima revizije.

1.6 Struktura izvješća

Sukladno Načelima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka, kao i revizorska pitanja, opseg, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se prezentiraju pravna regulativa Distrikta vezana za predmet revizije i njezin značaj, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i mjere za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica definiranih Programom mjera i COVID-19 Zakonom. Nakon objašnjenja o predmetu revizije, u poglavlju 3 prezentiraju se nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1 Pravna regulativa Distrikta vezana za predmet revizije

COVID-19 Zakon

Skupština Distrikta je 5. 5. 2020. godine usvojila Zakon[17] o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Distriktu kojim su definirane mjere potpore gospodarskim subjektima Distrikta. COVID-19 Zakon je stupio na snagu 7. 5. 2020. godine s rokom primjene od 180 dana od dana prestanka stanja nesreće.

Izvršena je jedna izmjena i dopuna COVID-19 Zakona[18], u listopadu 2020. godine, koja se, između ostalog, odnosila i na propisane mjere i njihovo trajanje.

U srpnju 2021. godine izvršena je dopuna COVID-19 Zakona[19] koja se odnosila samo na Poticaje u poljoprivredi za 2020. godinu. Za primjenu COVID-19 Zakona, Vlada Distrikta je donijela Pravilnik za realizaciju COVID-19 Zakona, a Direkcija za financije Distrikta donijela je Uputu o provedbi COVID-19 Zakona.

Tijekom revizije u obzir su uzeti i drugi akti relevantni za predmetnu oblast.

Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Distriktu[20] propisan je sustav zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, snage i subjekti zaštite i spašavanja, prava i obveze tijela Distrikta, poduzeća i drugih pravnih osoba, prava i dužnosti građana, stanje prirodne ili druge nesreće i postupanje tijekom tog stanja, organizacija i djelatnost civilne zaštite u sustavu zaštite i spašavanja, planiranje i financiranje sustava zaštite i spašavanja, nadzor, priznanja i druga pitanja od značaja za organiziranje i funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja. Sukladno odredbama navedenog Zakona, Vlada Distrikta je imenovala stožer za zaštitu i spašavanje Distrikta za potrebe koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja na području Distrikta. Gradonačelnik je zapovjednik stožera.

Zakonom o proračunu Distrikta[21] propisana su načela proračunskog procesa, proračunski nadzor, uspostavljanje sustava interne kontrole i interne revizije, sadržaj proračuna i financijskog plana, postupak pripreme, izrade i donošenje proračuna, izvršenje, preraspodjela sredstava i izmjene proračuna, proces zaduživanja i upravljanja javnim dugom, fiskalna odgovornost, nadzor i druga pitanja u svezi s proračunskim procesom u Distriktu.

[17] Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID - 19 u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, 17/20 od 6. 5. 2020.
[18] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID -19 u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik, 40/20
[19] Zakon o dopuni Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH
[20] Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Brčko distriktu BiH Službeni glasnik, 29/16 i 33/16
[21] Zakon o proračunu Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik, 34/19 i 22/23

Zakonom o izvršenju proračuna za svaku proračunsku godinu propisuju se način izvršenja proračuna Distrikta, s utvrđenim prioritetima plaćanja, opsegom zaduživanja i garancija, upravljanjem javnim dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, pravima i obvezama proračunskih korisnika, ovlastima Vlade Distrikta, Direkcije za financije i ravnatelja Direkcije za financije Distrikta u izvršenju proračuna za proračunsku godinu za koju je donesen Zakon, kazne za neispunjenje obveza te druga pitanja o izvršenju proračuna. Na predmetnu reviziju odnose se zakoni o izvršenju proračuna za 2020. i 2021. godinu.[22]

Odluka o proglašenju stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (koronavirus) na području Distrikta (Službeni glasnik Distrikta, broj 12/20) kojom je danom donošenja odluke, odnosno 13. 3. 2020. godine, proglašeno stanje prirodne nesreće na teritoriju Distrikta i Odluka o ukidanju stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (koronavirus) na području Distrikta (Službeni glasnik Brčko distrikta, broj 24/23) kojom je propisano da stanje prirodne nesreće na teritoriju Distrikta prestaje 26. 6. 2023. godine.

Pored navedenih akata, tijekom revizije u obzir su uzeti i drugi akti relevantni za predmetnu oblast, kao što su Statut Distrikta, Zakon o Vladi Distrikta, Zakon o javnoj upravi Distrikta, Poslovnik o radu Skupštine Distrikta i drugi akti.

2.2 Nadležnosti institucija relevantnih za predmet revizije

- Skupština Distrikta

Statutom Distrikta[23] definirano je da svaki zastupnik, i gradonačelnik u ime Vlade Distrikta, imaju pravo predlagati zakone.

U kontekstu COVID-19 Zakona, više zastupničkih klubova i neovisnih zastupnika sastavilo je nacrt COVID-19 Zakona te su ga 23. 4. 2020. godine i uputili u skupštinsku proceduru. Dan nakon dostavljenog nacrta Zakona, Skupština je na 18. izvanrednoj sjednici razmatrala navedeni nacrt Zakona. Skupština Distrikta je 5. 5. 2020. godine, na 19. izvanrednoj sjednici, nakon razmatranja prispjelih amandmana na nacrt Zakona, usvojila COVID-19 Zakon.

- Vlada Distrikta

Vlada Distrikta ima nadležnosti provoditi politiku Distrikta i izvršavati zakone, druge propise i opće akte sukladno Statutu Distrikta, odobravati nacrte zakona i druge propise koje gradonačelnik predlaže Skupštini na usvajanje, donositi prijedlog proračuna, donositi akte o kriterijima i načinu dodjele potpora, izjašnjavati se o nacrtima zakona, drugih propisa ili općih akata koje je Skupštini podnio drugi predlagač, donositi pravne akte kako bi se izvršili zakoni, odobravati izvješće o radu i program rada Vlade, formirati radna tijela iz svoje nadležnosti i obavljati i druge poslove sukladno Statutu i zakonu. U obavljanju svojih nadležnosti, Vlada donosi odluke, pravilnike i zaključke.

[22] Zakon o izvršenju Proračuna Brčko distrikta BiH za 2020. godinu Službeni glasnik, 12/20 i 24/20 i Zakon o izvršenju Proračuna Brčko distrikta BiH za 2021. godinu, Službeni glasnik, 4/21 i 12/21
[23] Članak 36, Statuta Distrikta

U kontekstu COVID-19 Zakona, Vlada Distrikta je donijela Pravilnik za realizaciju COVID-19 Zakona, usvajala Programe mjera sukladno COVID-19 Zakonom, Odluke o odobravanju novčanih sredstava, zaključke i druge akte potrebne za realizaciju COVID-19 Zakona te izvještavala Skupštinu i javnost o realizaciji programa.

- Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu

Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu[24] u oblasti gospodarstva nadležan je za statistiku i analizu, strateško planiranje i regionalnu saradnju, poslovne inicijative i usluge, marketing i odnose s javnošću i mjere za unapređivanje investicija i druge poslove iz nadležnosti Odjela određene zakonom i drugim propisima.

U kontekstu COVID-19 Zakona Odjel je predlagao programe mjera sukladno COVID-19 Zakonu te bio nadležan za implementaciju mjera subvencioniranja.

- Direkcija za financije Distrikta

Direkcija za financije Distrikta[25] nadležna je za prikupljanje i raspodjelu javnih prihoda Distrikta, provedbu politike u oblasti financija Distrikta, donošenje provedbenih propisa iz oblasti financija i njihovo objavljivanje, provedbu zakona i drugih propisa, davanje mišljenja o primjeni propisa iz oblasti financija, podnošenje izvješća Skupštini o raspoloživosti prihoda za godišnji proračun, sudjelovanje u izradi proračuna Distrikta, dostavljanje izvješća o izvršenju proračuna sukladno zakonu, provedbu Zakona o sustavu državne pomoći u BiH za Distrikt, uspostavljanje sustava interne kontrole i interne revizije, nadzor sukladno Zakonu o proračunu i obavlja druge nadležnosti sukladno Statutu i zakonu. Direkcija za financije Distrikta sastoji se iz dvije organizacijske jedinice, a to su Porezna uprava i Trezor.

U svezi s COVID-19 Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, Direkcija za financije je izradila Uputu o provedbi COVID-19 Zakona i imala je ulogu u dijelu realizacije mjera: subvencioniranja, poticaja u poljoprivredi i oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta.

- Porezna uprava Distrikta

Nadležna je za primjenu Zakona o Poreznoj upravi Distrikta[26]. Porezna uprava nadležna je za utvrđivanje, kontrolu, naplatu i prisilnu naplatu poreza i javnih prihoda propisanih zakonima Distrikta.

U realizaciji COVID-19 Zakona, Porezna uprava imala je ulogu u okviru mjera: subvencioniranje, obustava obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode, oslobađanje obveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu, odgoda plaćanja poreza na nekretnine i prekid provedbe mjera prisilne ovrhe u postupcima prisilne naplate.

[24] Članak 22 Zakona o javnoj upravi Distrikta
[25] Zakon o Direkciji za financije Distrikta, Službeni glasnik Distrikta, broj 16/24
[26] Zakon o Poreznoj upravi Distrikta, Službeni glasnik Distrikta, broj 11/20

- Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta

Ured za upravljanje javnom imovinom odgovoran je za upravljanje javnom imovinom koja se nalazi na teritoriju Distrikta. U pogledu COVID-19 Zakona Ured za upravljanje javnom imovinom imao je ulogu u okviru mjere oslobađanja plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta.

2.3 Mjere za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica

COVID-19 Zakonom propisane su mjere za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica. Detaljniji pregled mjera prikazan je u tablici:

Tablica 1.

R. br.	Oblik potpore	MJERE ZA UBLAŽAVANJE NEGATIVNIH EKONOMSKIH POSLJEDICA
1.	Izravna materijalna potpora	**Subvencioniranje**: - **Subvencioniranja dijela bruto plaće i doprinosa za MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 860,00 KM** - **Subvencioniranje dijela plaćenih poreza i doprinosa na plaće**
2.		**Poticaji** za isplatu preostalih novčanih sredstva namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu
3.	Neizravna materijalna potpora (oslobađanje ili odgoda)	**Obustava** obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode
4.		**Oslobađanje** obveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu
5.		**Oslobađanje** plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta
6.		**Odgoda** plaćanja poreza na nekretnine
7.		**Prekid** provedbe mjera prisilne ovrhe u postupcima prisilne naplate

*Izvor: COVID-19 Zakon

2.4 Značaj regulative i mjera za ublažavanje posljedica pandemije COVID-19

Ekonomske posljedice pandemije COVID-19 zahtijevale su žurne političke odgovore kako bi se održala ekonomija, sačuvala radna mjesta i prihodi. Vlade širom svijeta su u kovid krizi bile stavljene pod pritisak da uvedu žurne mjere radi zaštite zdravlja stanovništva i oporavak ekonomije. Učinci usvojenih mjera ovisili su o kvaliteti propisa i njihovoj provedbi. Kovid krizna situacija je zahtijevala adekvatno planirane, koordinirane i lako provedive propise, utemeljene na odgovarajućim informacijama.[27]

Na značaj kvalitetnog planiranja regulative u postojećim okolnostima pandemije COVID-19 ukazuje i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), navodeći da potencijalne

[27] Izvješće revizije učinka Učinkovitost planiranja i realizacije mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, Sarajevo, lipanj 2021. godine, dostupno na: https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/06/Učinkovitost_planiranja_i_realizacije_mjera_za_ublazavanje_ekonomskih_posljedica_pandemije_COVID-19.pdf

posljedice bilo kojeg regulatornog akta tijekom krize mogu imati dalekosežniji utjecaj u odnosu na uobičajene okolnosti, osobito u ekonomskom i socijalnom pogledu. [28]

Tijekom krize, kada je vrijeme od ključne važnosti, postaje teško predvidjeti, analizirati i detaljno raspravljati o utjecajima propisa osmišljenih za rješavanje žurnih pitanja. Sukladno tomu, žurna potreba vlada da razviju mjere ostavlja im malo prostora za provedbu sveobuhvatnih konzultacija, procjene utjecaja propisa i razmatranja alternativnih opcija u procesu donošenja propisa.

Prema OECD-u u srži odgovora na COVID -19 dobra je regulativa koja se kvalitetno primjenjuje u kriznoj situaciji, smanjenje administrativnih barijera uz korištenje novih tehnologija za bržu i bolju primjenu propisa. Također, nakon završetka neposrednog pritiska izazvanog krizom propisi usvojeni žurnim postupcima trebaju biti podvrgnuti naknadnim preispitivanjima kako bi se izvršile eventualne izmjene propisa i ispitala njihova učinkovitost.

Pored kvalitete regulative, odgovor na pandemiju COVID-19 zahtijeva dobro osmišljene mjere kojima će se izuzev zaštite zdravlja stanovništva, minimizirati ekonomske posljedice pandemije, s jedne strane, ali i stvoriti pretpostavke za održiv razvitak nakon pandemije.

2.5 Ostale mjere za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19, donesene u 2020. godini

Paralelno s proglašenjem ugroženosti stanovnika Distrikta od epidemije koronavirusa i proglašenjem stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa, gradonačelnik koji je ujedno i zapovjednik stožera je, 16. 3. 2020. godine donio Naredbu kojom je zabranjen rad gospodarskim subjektima koji vrše uslužnu djelatnost (izuzev pekarnicama, ljekarnama i prodavaonicama s prehrambenim artiklima), javni prijevoz, stomatološkim ordinacijama i sajmištima (buvljacima). Određenim kategorijama uslužnih djelatnosti ograničen je rad uz obvezu primjene propisanih higijensko-epidemioloških mjera i ograničavanje radnog vremena kao i određenih mjera za pružanje usluga, a dijelu gospodarskih subjekata se dopušta rad bez utvrđenih ograničenja (taksisti, građevinske tvrtke, obrtnici).

Radi zadržavanja postojećih radnih mjesta u kriznoj situaciji, prije usvajanja COVID-19 Zakona, Vlada Distrikta je na prijedlog Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu usvojila Odluku o usvajanju Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom[29] koji se odnosio na ožujak 2020. godine.

2.6 Pregled mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19 u regiji

Iz dostupnih analiza provedenih mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19 u regiji, uočava se da su na prostoru BiH, kao i u državama regije (Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija) poduzete veoma slične mjere prilagođene socio-

[28] OECD (2020), "Regulatory quality and COVID-19: Managing the risks and supporting the recovery", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/3f752e60-en

[29] Odluka o usvajanju Programa mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom koji se odnosio na ožujak 2020. godine broj: 48-000250/20, broj akta: 01.11-1161DS-014/20 od 31. 3. 2020.

ekonomskom kontekstu i mogućnostima samog entiteta / države. Mjere u okruženju su donošene približno istim ili sličnim tempom i najvećim dijelom se odnose na izravne subvencije ugroženim poslovnim subjektima i građanima, odgađanje plaćanja poreznih obveza, uspostavu kreditno-garantnih shema, uvođenje moratorija na otplatu kreditnih obveza s mogućnošću reprograma istih, kao i potporu aktivnim mjerama zapošljavanja.[30]

Najveća sličnost mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica pandemije COVID-19 u Distriktu u odnosu na entitete u BiH uočava se s rješenjima koje je dizajnirala Vlada FBiH.

Vlada FBiH je donijela u istom razdoblju kada i Distrikt Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, koji je objavljen 7. 5. 2020. godine i stupio na snagu 8. 5. 2020. godine i koji predviđa u većini istovjetne mjere za pomoć gospodarstvu kao i COVID-19 Zakon.

Mjere predviđene Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica FBiH su:

- subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja
- obustava obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode
- ukidanje obveza plaćanja akontacije poreza na dobit
- ukidanje obveza plaćanja akontacije poreza na dohodak od samostalne djelatnosti
- prekidanje obračuna zateznih kamata na zakašnjela plaćanja u dužničko-vjerovničkim odnosima
- prekidanje prisilne naplate
- održavanje stabilnosti pojedinih isplata
- odgoda primjene propisa
- uspostava garancijskog fonda.

Zakon je prestao važiti istekom 60 dana od dana proglašenja prestanka stanja nesreće, odnosno 31. 7. 2020. godine.

[30] Vlada FBiH, Analize mjera Vlade FBiH na ublažavanju ekonomskih posljedica pandemije (COVID-19), Sarajevo, svibanj 2021., stranice 14 - 18; dostupno na: https://www.fzzpr.gov.ba/files/Ostale%20publikacije/Analiza%20mjera%20Vlade%20FBiH%20na%20ubla%C5%BEavanju%20posljedica%20pandemije_maj%202021.pdf

3. NALAZI

Nalazi koji se prezentiraju u ovom poglavlju predstavljaju odstupanja od utvrđenih kriterija revizije i strukturirani su u odnosu na revizijska pitanja.

3.1 Mjere potpore usmjerene prema gospodarskim subjektima koje su u Distriktu poduzete kao odgovor na korona krizu

U razdoblju korona krize u Distriktu je kreirano i implementirano više mjera potpore kroz Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom i COVID-19 Zakon.

Mjera subvencioniranja odnosila se na:

- Subvencioniranja dijela bruto plaće i doprinosa za MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 860,00 KM i
- Subvencioniranje dijela plaćenih poreza i doprinosa na plaće.

Mjera subvencioniranja je dizajnirana Programom mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom za ožujak, COVID-19 Zakonom za travanj, Izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona od svibnja 2020. godine.
Mjera je provedena javnim pozivima. U razdoblju stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa, provedeno je ukupno četiri javna poziva.

Tablica 2.

Subvencija za	Broj poslovnih subjekata koji su ostvarili pravo na refundaciju	Broj radnika za refundaciju	Isplaćen iznos refundacije
Javni poziv koji se odnosio na ožujak 2020. g.	2221	9933	4.234.645,85
Javni poziv koji se odnosio na travanj 2020. g.	1570	7119	4.189.416,59
Javni poziv koji se odnosio na razdoblje od 21. studenoga 2020. g. do dana prestanka zabrane rada	192	853	378.235,24
Javni poziv koji se odnosio na prvi kvartal 2021. g.	785	2188	1.491.540,92
Ukupan iznos isplaćenih sredstava			**10.293.838,60**

* Izvor: Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu Vlade Distrikta

Mjera „Poticaji za isplatu preostalih novčanih sredstva namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu“ propisana COVID-19 Zakonom odnosila se na obvezu Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo Vlade Distrikta da izvrši radnje za isplatu preostalih novčanih sredstva namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji (iznos od 20 %), po osnovi odluka o izdvajanju novčanih sredstava za poticaj za 2019. godinu kojima je isplaćen iznos od 80 % od ukupnog iznosa poticaja utvrđenog Pravilnikom o načinu i uvjetima za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu.

Zakonom o dopuni COVID-19 Zakona, propisana je mjera **„Poticaji za isplatu preostalih novčanih sredstva namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2020. godinu“**. Zakonom o dopuni COVID-19 Zakona, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo Vlade Distrikta zadužen je da izvrši radnje za isplatu preostalih novčanih sredstava namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji (iznos od 20 %), po osnovi odluka o izdvajanju novčanih sredstava za poticaj za 2020. godinu, kojima je isplaćen iznos od 80 % od ukupnog iznosa poticaja utvrđenog Pravilnikom o načinu i uvjetima za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2020. godinu.

Za navedenu mjeru, Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo Vlade Distrikta je pravodobno planirao i realizirao sredstva.

Tablica 3.

OPIS	Po proračunu	Izvršeno
Izvršenje pot. po ukalkuliziranim zahtjevima iz 2019. godine	3.100.000,00	2.715.986,22
Izvršenje pot. po ukalkuliziranim zahtjevima iz 2020. godine	2.460.000,00	2.426.219,49
U K U P N O	5.560.000,00	5.142.205,71

* Izvor: Ured za reviziju, financijska izvješća Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo Vlade Distrikta za 2020. i 2021. godinu

Mjera „Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta“ propisana je COVID-19 Zakonom i odnosi se na pravo poslovnim subjektima Distrikta kojima je zabranjen rad zbog stanja prirodne nesreće izazvane bolešću COVID-19 da budu oslobođeni obveze plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine, u vlasništvu Distrikta, izuzev plaćanja PDV-a. Razdoblje važenja mjere je od početka zabrane do dana prestanka zabrane za rad.
Dopunama Upute o provedbi COVID-19 Zakona[31] preciznije su propisane nadležnosti za provedbu mjere (Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta i Direkcija za financije Distrikta) i način provedbe mjere.

Mjera je provedena preko javnih poziva. U razdoblju stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa, provedeno je ukupno dva javna poziva u kolovozu i prosincu 2020. godine, pri čemu su se oba javna poziva odnosila na razdoblje od početka zabrane rada do 1. 9. 2020. godine[32], odnosno nije obuhvaćeno razdoblje zabrane obavljanje ugostiteljske djelatnosti iz studenoga 2020. godine.

[31] Uputa o dopunama Upute o provedbi COVID-19 Zakona, Službeni glasnik Distrikta, broj 30/20
[32] U razdoblju od proglašenja stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa tijekom 2020. godine na snazi su bile dvije naredbe o zabrani rada, Naredba broj: 02-000049/20 od 16. 3. 2020., kojom se zabranjuje rad dijelu trgovačkih subjekata i Naredba broj: 02-000049/20 od 20. 11. 2020., kojom se zabranjuje obavljanje ugostiteljske djelatnosti

Tablica 4.

Red. br.	Mjera	Broj poslovnih subjekata kojima je odobreno korištenje mjere	Iznos sredstava za koji je odobrena mjera
1.	Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta (Javni poziv iz kolovoza 2020.)	43	37.483,83
2.	Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta (Javni poziv iz prosinca 2020.)	21	12.935,37
Ukupan iznos oslobađanja			50.419,20

* Izvor: Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta

COVID-19 Zakonom propisane su mjere iz nadležnosti Porezne uprave Distrikta i to:

- Obustava obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode
- Oslobađanje obveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu
- Odgoda plaćanja poreza na nekretnine i
- Prekid provedbe mjera prisilne naplate.

Prema odgovorima Porezne uprave Distrikta, svi porezni obveznici u Distriktu imali su mogućnost da koriste navedene mjere, a „Zbog nedostataka informacijskog sustava“ Porezna uprava Distrikta nije bila u mogućnosti dostaviti podatke o broju poslovnih subjekata koji su podnijeli zahtjev za korištenje mjere, kao i o broju poslovnih subjekata kojima je odobreno korištenje mjere za svaku od gore navedenih. Porezna uprava Distrikta naglasila je da su sve obveze naplaćene u idućem razdoblju.

Tijekom 2020. godine veći iznos sredstava je u Distriktu realiziran za pomoć gospodarstvu nego za pomoć zdravstvu. Prema dostupnim podatcima, pomoć gospodarstvu u Distriktu u 2020. godini, iznosila je oko 8,5 milijuna KM, a u istom razdoblju je pomoć zdravstvu iznosila oko 6,5 milijuna KM.[33]

Prema podatcima iz godišnjih izvješća o izvršenju proračuna Distrikta za 2020. i 2021. godinu, po osnovi subvencija za pomoć gospodarskim subjektima realiziran je ukupan iznos od 10.289.934,88 KM, što je prikazano u tablici koja slijedi.

[33] Centar za zastupanje građanskih interesa, Odgovor središnjih vlasti Bosne i Hercegovine na pandemiju Covid-19, Sarajevo, 2020. /2021. dostupno na: https://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2021/06/Odgovor-centralne-vlasti-BiH-na-pandemiju-Covid19.pdf

Tablica 5.

Godina realizacije	Rashodi radi suzbijanja negativnih posljedica pandemije COVID-19	Subvencija za pomoć gospodarskim subjektima	Udio subvencija u ukupnim rashodima za suzbijanje posljedica (%)
2020.	13.858.850,70 KM	8.416.981,10 KM	60,73
2021.	5.116.583,55 KM	1.872.953,78 KM	36,61
UKUPNO	**18.975.434,25 KM**	**10.289.934,88 KM**	**54,23**

* Izvor: Direkcija za financije, izvješća o izvršenju proračuna Distrikta za 2020. i 2021. godinu

U daljnjem tekstu ćemo se baviti načinom planiranja mjera, ne samo mjerama definiranim COVID-19 Zakonom, nego i realiziranim Programom mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom za ožujak, s obzirom da se u ukupno realiziranom iznosu subvencija za 2020. godinu polovica sredstava odnosi na mjere iz Programa, a druga polovica je realizirana na temelju COVID-19 Zakona.

3.2 Učinkovitost planiranja mjera za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica

Radi prevladavanja nastale krize u poslovanju gospodarskih subjekata Vlada Distrikta je **učinkovito odgovorila na kriznu situaciju brzim donošenjem mjera** za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih pandemijom COVID-19.

Naime, sedamnaest dana nakon proglašenja stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa u Distriktu ili četrnaest dana nakon odluke kriznog stožera o zabrani obavljanja određenih gospodarskih djelatnosti, Vlada je 31. 3. 2020. godine donijela Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom i krenula u njegovu realizaciju.
Paralelno s implementacijom navedenog Programa mjera, Skupština Distrikta je usvojila COVID-19 Zakon s važenjem od 7. 5. 2020. godine.

3.2.1. Dizajniranje mjera za ublažavanje negativnih posljedica pandemije

S obzirom da je dio mjera utvrđen Programom mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom, kao i da su mjere utvrđene Programom samo proširene u zakonskom rješenju u narednom dijelu teksta ćemo razraditi kako su dizajnirane mjere, prije svega Programom mjera te nakon toga COVID-19 Zakonom uzimajući u obzir analize koje su prethodile dizajniranju mjera, ulozi socioekonomskih aktera, Vlade i Skupštine Distrikta.

3.2.1.1. Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom

Analize stanja kao osnova za kreiranje mjera

Podatci prikupljeni tijekom revizije ukazuju na to da je Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, na zahtjev Vlade, izvršio analizu stanja u gospodarstvu i procjenu pada zaposlenosti u razdoblju korona krize, uzimajući u obzir djelatnosti u kojima je odlukama kriznog stožera i Vlade Distrikta BiH u potpunosti ili djelomično zabranjen ili ograničen rad.

Analiza se odnosila na procjenu Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, koja je vršena na temelju dostupnih statističkih podataka, da „od ukupno 17.965 zaposlenih radnika u Distriktu, je, oko 5.700 radnih mjesta ili 31,8 % od ukupnog broja zaposlenih radnika, izravno ugroženo zbog poduzetih mjera zabrane rada u ovoj izvanrednoj situaciji“[34]. Pored navedenog, u istoj informaciji se navodi procjena „da svi ostali zaposleni u realnom sektoru osjećaju neizravne posljedice zbog smanjenog opsega potražnje za robama i uslugama“.

Vrste djelatnosti za koje je Odjel procijenio da su izravno ugrožene pandemijom u različitim stupnjevima (od 30 do 90 %) su: poslovanje nekretninama, trgovina i ugostiteljstvo, stručni i administrativni poslovi (knjigovodstveni servisi i odvetnici i sl.), prijevoz i skladištenje, prerađivačka industrija i građevinarstvo. Izvori podataka, odnosno podatci uzeti za analizu i izvršene analize izuzev procjene koje je Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu dostavio Vladi Distrikta nisu predočeni revizorskom timu.

Uloga i udjel socioekonomskih aktera

Kako bi Vlada Distrikta doprinijela sprečavanju pada broja zaposlenih, tj. otpuštanja radnika i omogućila gospodarskim subjektima u razdoblju nakon krize nastavak gospodarske aktivnosti u ranijem opsegu, Odjel je uz Informaciju dostavio Nacrt programa za sanaciju šteta gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom.

Tijekom izrade Programa, predstavnici Odjela su imali više sastanka s predstavnicima gospodarskih subjekata, odnosno predstavnicima Gospodarske komore Distrikta i Udruge poslodavaca Distrikta oko mogućih mjera koje bi Vlada Distrikta u budućem razdoblju trebala poduzeti kako bi bile maksimalno ublažene posljedice na gospodarstvo Distrikta. Revizorskom timu nisu predočeni zapisnici i/ili zaključci navedenih sastanaka i o istima postoje samo informacije objavljene u medijima[35]. U istom razdoblju Gospodarska komora Distrikta vršila je *on line* anketu o poteškoćama u poslovanju zbog koronavirusa kako bi se realnije izvršila procjena situacije[36]. Tijekom provedbe revizije, revizorskom timu nije predočeno jesu li i u kojoj mjeri rezultati provedene ankete korišteni u dizajniranju mjera predviđenih gore navedenim Programom.

[34] Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Informacija o mjerama za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom broj: 48-000250/20 od 24. 3. 2020. godine

[35] https://www.vlada.bdcentral.net/Publication/Read/odrzan-sastanak-s-privrednicima-u-vezi-s-uticajem-korona-virusa-na-privredu-distrikta?lang=bs

[36] https://www.brcko-pkomora.com/pdf/Poziv%20privrednicima%20Covid19.pdf

Uloga Vlade i Skupštine Distrikta

Informacija o mjerama za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom i Program mjera su nakon razmatranja na Vladi Distrikta dostavljene Skupštini Distrikta koja ih je na 17. izvanrednoj sjednici 25. 3. 2020. godine razmatrala. Nakon razmatranja na Skupštini Distrikta, Vlada je 31. 3. 2020. godine usvojila Program mjera koji je nakon toga krenuo u realizaciju. O raspravi vođenoj na sjednici Skupštine Distrikta, revizorski tim nema dodatnih informacija, a eventualni zaključci Skupštine kao takvi nisu objavljeni.

Uloga Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu

Izuzev gore navedenih informacija o ulozi Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu u analizi stanja i kreiranju mjera pomoći gospodarskim subjektima i predlaganju Programa mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom, Odjel je u svrhu realizacije usvojenog Programa donio 6. 4. 2020. godine Pravilnik za realizaciju Programa. Pravilnikom su detaljnije regulirana pravila i procedure za prijavu gospodarskih subjekata koji imaju pravo na subvencije po Programu mjera, formiranje povjerenstva za ocjenu prijava i određivanje kategorije u koju spadaju trgovački subjekti te način tumačenja pojedinih odredaba programa.[37]

3.2.1.2. COVID-19 Zakon

Tijekom razdoblja provedbe Programa mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom, Skupština Distrikta je na prijedlog skupine zastupnika razmatrala i usvojila COVID -19 Zakon. Zbog žurnosti donošenja Zakona, isti nije prošao uobičajenu proceduru preko Vlade Distrikta.

Sukladno Statutu Distrikta, kao i Poslovniku o radu Skupštine Distrikta kao ovlašteni predlagač skupina zastupnika je uputila Nacrt COVID-19 Zakona u Skupštinsku proceduru 23. 4. 2020. godine. Uz predloženi Nacrt COVID-19 Zakona, priloženo je obrazloženje i potrebna mišljenja nadležnih institucija. Ovaj Zakon je predložen radi ublažavanja negativnih ekonomskih posljedica po gospodarstvo u Distriktu, „imajući u vidu ogromne negativne ekonomske posljedice koje će u idućem razdoblju nastati kao posljedica stanja nesreće, s obzirom da je veliki broj poslovnih subjekata obustavio rad što dovodi do značajnog poremećaja normalnih tijekova poslovanja“[38]. Navedeni Nacrt je prošao proceduru dva čitanja te je usvojen 5. svibnja 2020. godine.

Reviziji učinka nisu predočeni dokazi da je kroz proceduru donošenja COVID -19 Zakona vršena detaljna analiza koja bi poslužila za dizajniranje mjera usmjerenih na ekonomsku pomoć gospodarskim subjektima ugroženim pandemijom, niti da su vršene konzultacije sa socioekonomskim akterima.

Iz odgovora kroz upitnike upućene revidiranim subjektima može se uočiti da je u izradu Nacrta COVID -19 Zakona vršena koordinacija s nižim razinama vlasti te da je održano više

[37] Pravilnik za realizaciju „Programa mjera za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom” broj: 48-000250/20 od 6. 4. 2020., Pravilnik o izmjeni Pravilnika od 8. 4. 2020. i Pravilnik o izmjeni Pravilnika od 6. 5. 2020.
[38] Nacrt COVID-19 Zakona - obrazloženje

konzultativnih sastanaka s Direkcijom za financije, Poreznom upravom Distrikta i Odjelom za gospodarski razvitak, šport i kulturu, ali da zbog potrebe brzog reagiranja na nastalu situaciju pandemije nije bilo vremena za šire konzultacije.

Uloga Vlade Distrikta

Vlada Distrikta je sukladno propisanoj obvezi COVID-19 Zakona donijela i Pravilnik za realizaciju COVID-19 Zakona[39]. Pravilnik je donesen s oko dva tjedna zakašnjenja u odnosu na rok propisan Zakonom.

Pravilnikom se uređuje postupak za ostvarivanje prava na subvenciju iz COVID-19 Zakona, subjekti prava na olakšice, uvjeti za ostvarivanje prava na subvencioniranje, kategorije korisnika programa, način pokretanja postupka, potrebna dokumentacija, kontrola namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava i stupanje na snagu.

Uloga Direkcije za financije Distrikta

Za provedbu COVID-19 Zakona Direkcija za financije je donijela s neznatnim kašnjenjem Uputu o provedbi[40], što je zakonom definirano kao obveza. Uputom su se bliže utvrdile obveze Direkcije za financije Distrikta, Porezne uprave i poreznih obveznika prilikom provedbe COVID-19 Zakona. Izuzev obveza, definirani su i rokovi trajanja mjera.

3.2.1.3. Izmjene COVID-19 Zakon

Sukladno promjenama u epidemiološkoj situaciji te odlukama kriznog stožera na olakšavanju odnosno pooštravanju kovid krize u Distriktu su vršene izmjene COVID-19 Zakona.

Dana 14. 10. 2020. godine Skupština Distrikta usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona koji je stupio na snagu 28. 10. 2020. godine. Izmjene se odnose i na propisane mjere i njihovo trajanje. Predlagač izmjena i dopuna je skupina zastupnika i Skupština je u jednom čitanju po žurnom postupku usvojila navedeno.

Dana 15. 7. 2021. godine Skupština Distrikta je donijela Zakon o dopuni COVID-19 Zakona, a dopuna se odnosila samo na mjeru „Poticaje u poljoprivredi za 2020. godinu“.

[39] Pravilnik za realizaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH broj: 48-000250/20 od 3. 6. 2020., Službeni glasnik Distrikta, broj 31/20

[40] Uputa o provedbi Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine broj: 02-04.1-342/20 od 14. 5. 2020. Službeni glasnik Distrikta broj 19/20; Uputa o dopunama Upute broj: 02-04.1-568/20 od 24. 7. 2020. Službeni glasnik Distrikta broj: 30/20 i Uputa o izmjenama Upute broj: 02-04.1-1035/20 od 28. 12. 2020. Službeni glasnik Distrikta broj 1/21

Tablica 6.

R. br.	MJERE ZA UBLAŽAVANJE NEGATIVNIH POSLJEDICA	COVID-19 ZAKON	IZMJENE I DOPUNE COVID-19 ZAKONA
1.	Subvencioniranje: - Subvencioniranja dijela bruto plaće i doprinosa za MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 860,00 KM - Subvencioniranje dijela plaćenih poreza i doprinosa na plaće	Definirani su korisnici mjere, uvjeti koje treba ispuniti korisnik, obveze korisnika, nadležnost za postupak (Odjel za gospodarski razvitak), kontrola (Porezna uprava, Odjel za gospodarski razvitak i Ured za reviziju) i izvještavanja (Odjel za gospodarski razvitak, Porezna uprava), sredstva će se isplaćivati iz proračuna Distrikta	Izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona iz listopada 2020. godine: Subvencioniranje kao mjera se mijenja u „Obvezu Vlade“. Prema izmjenama, Vlada na prijedlog Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, usvaja program utroška sredstava odobrenih proračunom, koji se odnosi na saniranje šteta u gospodarstvu nastalih zbog stanja prirodne nesreće zbog COVID-19, sukladno zakonu o proračunu Brčko distrikta BiH i zakonu o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za tekuću fiskalnu godinu. Program se odnosi na sanaciju šteta u gospodarstvu počev od svibnja 2020. godine.
2.	Poticaji za isplatu preostalih novčanih sredstva namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu	Definirani su korisnici mjere i uvjeti, nadležnost za postupak (Odjel za poljoprivredu), način realizacije mjere	Dopunama COVID-19 Zakona iz srpnja 2021. godine: Mjera se odnosi na preostalih 20 % isplate poticaja iz 2020. godine
3.	Obustava obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode	Definirano je trajanje mjere	Izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona iz listopada 2020. godine: Mjera se više ne primjenjuje
4.	Oslobađanje obveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu	Definirani su korisnici mjere i trajanje mjere. Trajanje mjera je propisano do za vrijeme trajanja stanja prirodne nesreće i 60 dana nakon prestanka stanja prirodne nesreće.	Izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona iz listopada 2020. godine: Korisnici su isti kao u COVID Zakonu, dok je izmijenjeno trajanje mjere, tako da je postavljen rok: do 31. 10. 2020. godine.
5.	Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta	Definirani su korisnici mjere i trajanje mjere	Nije mijenjano
6.	Odgoda plaćanja poreza na nekretnine	Definirani su korisnici mjere i rok za odgodu	Nije mijenjano
7.	Prekid provedbe mjera prisilnog izvršenja u postupcima prisilne naplate	Definirani su korisnici mjere i rok za odgodu	Izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona iz listopada 2020. godine: Mjera se više ne primjenjuje

* Izvor: Ured za reviziju

Reviziji nisu predočeni dokazi da su za izmjene i dopune COVID-19 Zakona vršene **dokumentirane analize i konzultacije sa socioekonomskim akterima.**

U istom razdoblju u kojem se u Distriktu usvaja Izmjena COVID-19 Zakona (druga polovica listopada 2020. godine), Udruga ugostitelja Distrikta organizira prosvjede upozorenja s ciljem da Vlada Distrikta čuje njihove probleme, i da ne donosi mjere koje su kontraproduktivne te bez prethodne konzultacije s ugostiteljima[41], nakon čega kao vid prosvjeda kratkoročno obustavljaju rad kako bi apelirali na Vladu da im osigura mjere

[41] https://www.otisak.ba/protest-upozorenja-ugostitelja-u-brckom/

potpore i pomoći[42]. Prema izjavama predstavnika udruge ugostitelja „Pomoć Vlade Brčko distrikta prema vlasnicima ugostiteljskih objekata nije pružena. Dobili smo za treći i četvrti mjesec minimalne doprinose, a za sve ostalo smo prepušteni sami sebi. Račune smo dobivali i za razdoblje kada nismo radili i tu je Vlada distrikta mogla pomoći, međutim nije bilo dovoljno razumijevanja“.[43] Na zahtjeve i nezadovoljstvo ugostitelja dana je izjava nadležnih iz Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu da je „došlo do izmjena i dopuna zakona o kovidu gdje je Vladi odnosno resornom odjelu dana obveza da sukladno sredstvima u proračunu rješava pitanja posljedica pandemije COVID-19. U ovom trenutku, nema na raspolaganju sredstava kojima bi mogli to do konca financirati i to je jedini razlog zašto nije napravljen nikakav program“[44].

Također, u priopćenjima za javnost dijela socioekonomskih aktera Distrikta i u fazi prije donošenja dopuna COVID-19 Zakona ističe se nezadovoljstvo mjerama, pa se u priopćenju (od 11. 12. 2020. godine) Gospodarske komore Distrikta navodi „Djelovanje Vlade je materijalizirano samo s ciljem očuvanja radnih mjesta u djelatnostima izravno pogođenim posljedicama pandemije koje su uzrokovale nemogućnost obavljanja gospodarske djelatnosti, što Gospodarska komora smatra dobrim, ali nedovoljnim potezom za očuvanje stabilnosti trgovačkog poslovanja u Brčko distriktu. Program mjera[45] pomoći Vlade izostavlja konkretnu potporu nositeljima gospodarskog sektora, koja bi učinila održivim poslovanje i ukupan realni sektor.“ [46]

Iz gore navedenog može se konstatirati da su institucije Distrikta radi prevladavanja nastale krize u poslovanju gospodarskih subjekata učinkovito odgovorila na kriznu situaciju brzim donošenjem mjera za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih pandemijom COVID-19. Prema dostupnim informacijama, prvi „paketi“ mjera pomoći gospodarstvu u zemljama u okruženju doneseni su tijekom ožujka 2020. godine, u čemu Distrikt nije zaostao. S druge strane, reviziji nisu predočeni dokazi o dokumentiranim analizama stanja te dokazi da su u bitnim fazama izmjena dizajniranja mjera sudjelovali socioekonomski akteri kojima su mjere bile namijenjene.

3.2.2. Planiranje sredstava

Revizorski tim je utvrdio da je Vlada Distrikta prilikom izrade Programa mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom imala procjenu da je oko 5.700 radnih mjesta ugroženo zbog pandemije, dizajnirala je mjere subvencije ugroženim gospodarskim subjektima, ali nije izvršila dokumentiranu analizu plana sredstava i ne sadrži kvantitativnu informaciju koja se odnosi na financijska sredstva potrebna za provedbu.

Prilikom izrade COVID-19 Zakona, u njegovom Nacrtu nisu detaljno i transparentno planirana sredstva potrebna za realizaciju pojedinačnih mjera. Obrazloženje Nacrta COVID-19 Zakona, koje je upućeno u skupštinsku proceduru, ne sadrži nijednu kvantitativnu informaciju koja se odnosi na financijska sredstva potrebna za provedbu COVID-19 Zakona,

[42] https://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/brcanski-ugostitelji-na-dva-sata-obustavili-rad/
[43] https://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/brchko-pad-prihoda-u-ugostitelskom-sektoru-oko-50-odsto/
[44] https://www.otisak.ba/brcanski-ugostitelji-zanemareni-smo-od-strane-vlasti/
pristupljeno 8.5.2025.godine
[45] Odnosi se na Program mjera po COVID-19 Zakonu
[46] https://www.brcko-pkomora.com/pdf/Nezadovoljstvo%20Programom%20mjera.pdf

već je samo naznačeno da je potrebno osigurati sredstva iz Proračuna Distrikta za 2020. godinu za njegovu provedbu.

Iz intervjua s nadležnima, obrazloženje nedostatka detaljne procjene financijskih sredstava COVID-19 Zakona na proračun Distrikta nije bilo moguće izraditi s obzirom na to da u trenutku izrade COVID-19 Zakona nije bilo poznato koliko dugo će se primjenjivati, jer je njegovo važenje bilo vezano za trajanje proglašenog stanja prirodne nesreće na teritoriju Distrikta. Međutim, ovo obrazloženje nije dokumentirano u pismenoj formi, niti je dostavljeno Skupštini Distrikta uz Nacrt COVID-19 Zakona.

Zakonom o izvršenju Proračuna Distrikta za 2020. godinu propisani su način izvršenja Proračuna Distrikta te druga pitanja od značaja za izvršenje Proračuna. Navedenim Zakonom definirano je da se rashodi odobreni za izvršenje sudskih presuda i otplate duga Distrikta, te materijalnih troškova i ugovorenih usluga nastalih kao posljedica stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (koronavirusa) bez propisanih ograničenja realiziraju, dok se za ostale materijalne troškove i ugovorene usluge postavlja ograničenje u realizaciji.[47]

Prema podatcima iz Godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna za 2020. godinu, navodi se sljedeće: „Pojava infekcije COVID-19 u Bosni i Hercegovini je još u prvom kvartalu 2020. godine dovela do pada ekonomskih aktivnosti, što je dovelo do potrebe da se na svim razinama vlasti, pa tako i u Brčko distriktu BiH donesu brojne interventne mjere u gospodarstvu kako bi se otklonile negativne posljedice izazvane pandemijom koronavirusa. Potreba za osiguranjem proračunskih sredstava za realizaciju interventnih mjera, kao i evidentan pad prihoda koji pripadaju proračunu Brčko distrikta BiH, nužno je doveo do potrebe za revidiranjem proračuna, odnosno usvojene su četiri odluke o izmjenama proračuna Brčko distrikta BiH za 2020. godinu, kako bi se izvršila alokacija sredstava, primarno na povećane rashode u zdravstvu, subvencioniranje gospodarstva i pomoć socijalno najosjetljivijim kategorijama stanovništva.“[48]

Prema podatcima iz Godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna za 2021. godinu, Proračun je revidiran tri puta.[49]

Na temelju podataka iz proračuna Distrikta za 2020. i 2021. godinu te odluka o izmjenama Proračuna za 2020. i 2021. godinu, u sljedećoj tablici prikazana su sredstva odobrena za mjere za realizaciju Programa mjera i COVID-19 Zakona.

[47] Zakon o izvršenju Proračuna Distrikta za 2020. godinu, Službeni glasnik Distrikta, broj 12/20 – članak 38 a
[48] GIP 2020.
[49] GIP 2021.

Tablica 7.

OSNOVA ZA DODJELU SREDSTAVA GOSPODARSKIM SUBJEKTIMA ZBOG COVID-19	Nadnevak osnove	Iznos odobrenih sredstava	Nadnevak odobravanja sredstava	Opis
Program mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom koji se odnosio na ožujak 2020. godine.	31.3.2020.	5.500.000,00 KM	24.4.2020.	1. rebalans Proračuna Distrikta za 2020. godinu[50]
Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Distriktu	5.5.2020.	3.000.000,00 KM	22.6.2020.	2. rebalans Proračuna Distrikta za 2020. godinu[51]
Program mjera za pomoć gospodarskim subjektima u Brčko distriktu BiH u svezi sa zabranom rada zbog pandemije izazvane koronavirusom.	1.12.2020.	380.000,00 KM	31.3.2021.	Proračun za 2021.[52]
Program mjera za pomoć gospodarskim subjektima u Brčko distriktu BiH zbog pandemije izazvane koronavirusom za 2021. godinu	5.5.2021.	1.590.725,00 KM -50.000,00 KM	31.3.2021.	Proračun za 2021.[53]

* Izvor: Ured za reviziju

Skupština Distrikta je odobrila ukupno 10.420.725,00 KM za mjeru subvencioniranja gospodarskih subjekata u Distriktu zbog pandemije izazvane koronavirusom i to ukupno 8.500.000,00 KM u 2020. godini i 1.920.725,00 KM u 2021. godini.

Sredstva za mjeru subvencioniranja gospodarskih subjekata u Distriktu zbog pandemije izazvane koronavirusom su u 2020. godini planirana nakon dizajniranja mjera i u tijeku njihovog provedbe, a u 2021. godini su sredstva odobrena prije procesa provedbe mjere subvencioniranja.

[50] Pododjel za gospodarski razvitak ne ekonomskom kodu 614511: "Subvencije privatnim poduzećima i poduzetnicima sukladno Programu mjera za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom, broj: 48-000250/20 od 31. 3. 2020."; U drugom rebalansu mjenja se naziv stavke koja sada glasi "Subvencije privatnim poduzećima i poduzetnicima sukladno Programu mjera za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom, broj: 48-000250/20 od 31. 3. 2020. i sukladno Zakonu o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH

[51] Pododjel za gospodarski razvitak ne ekonomskom kodu 614511: "Subvencije privatnim poduzećima i poduzetnicima sukladno Zakonu o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH"

[52] Proračunom Distrikta za 2021.: Pododjel za gospodarski razvitak ne ekonomskom kodu 614521 odobrava se iznos od 380.000,00 KM: "Subvencije prema Programu mjera za pomoć trgovačkim subjektima u BD BiH u svezi sa zabranom rada zbog pandemije izazvane koronavirusom"

[53] Proračunom za 2021. odobren iznos od 1.590.725,00 KM: Pododjel za gospodarski razvitak ne ekonomskom kodu 614521: Subvencije prema programima mjera za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta BiH koji se donose sukladno „Zakonu o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine“ Drugim rebalansom Proračuna od 17. 11. 2021. Sredstva odobrena Proračunom se umanjuju za 50.000,00 KM

3.2.3. Dizajniranje mjera i kriterija

Rezultati analiza provedenih po pitanju kreiranja mjera ukazuju da su COVID-19 Zakonom dizajnirane mjere koje **nisu** osiguravale **jednakopravni položaj** gospodarskim subjektima.

Mjera „Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta“ odnosila se isključivo na poslovne subjekte čiji je zakupodavac Distrikt. Mjera nije nudila alternativno rješenje kojima bi se i poslovnim subjektima koji su u najmu kod druge pravne ili fizičke osobe osigurao određeni stupanj olakšica. Na navedeno su ukazali i predstavnici ugostitelja Distrikta koji su u jednom od osnovnih zahtjeva prema gradonačelniku Distrikta istakli da od odgovornih osoba Distrikta traže „Oslobađanje plaćanja zakupnine zakupaca poslovnih prostora u vlasništvu grada kao i subvencioniranje odgovarajućeg iznosa zakupnine zakupaca koje ugostitelji plaćaju za prostore koje zakupljuju od drugih pravnih i fizičkih osoba“.[54]

S druge strane, mjera „Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta“ nije se odnosila na sve poslovne prostore i javne površine koji su u najmu od neposlovnih subjekata, pa Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta navodi „Poteškoće u realizaciji mjera Ured je imao u pogledu zakupa javnih površina koje se nalaze na prostoru „buvljaka“. Odlukom gradonačelnika Brčko distrikta BiH zatvoren je „buvljak“. Zakonom zakupci javnih površina u okviru „buvljaka“ nisu bili izuzeti od plaćanja zakupnine. Zakupci javnih površina na „buvljaku“ su bili prisiljeni izmiriti dugovanja nastalih po osnovi zakupnine u vrijeme pandemije COVID-19.“

COVID-19 Zakonom definirane su kategorije poslovnih subjekata koje nemaju pravo na mjeru subvencioniranja, i kategorije koje imaju pravo na mjeru „Subvencioniranja dijela bruto plaće i doprinosa za MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 860,00 KM“ odnosno na mjeru „Subvencioniranje dijela plaćenih poreza i doprinosa na plaće“

[54] https://vlada.bdcentral.net/Publication/Read/gradonacelnik-kadric-najavio-novi-program-mjera-pomoci-privredi i https://www.brckodanas.com/slijedi-novi-program-mjera-pomoci-privredi/

Tablica 8.

Pravo na mjere „Subvencioniranje“ COVID-19 Zakonom nemaju	Subvencioniranje dijela bruto plaće i doprinosa za MIO na teret poslodavca mjesečno po svakom zaposlenom za travanj 2020. godine i svaki idući mjesec do dana prestanka zabrane rada zbog stanja prirodne nesreće ukoliko:	Subvencioniranje plaćenih poreza i doprinosa za obvezna osiguranja na plaće obračunate i isplaćene za travanj 2020. godine i svaki idući mjesec do dana prestanka uvjeta koji ograničavaju rad zbog stanja prirodne nesreće imaju:
Javna poduzeća Distrikta odnosno entiteta Bosne i Hercegovine i drugih pravnih osoba čiji je osnivač Distrikt, banke i druge financijske organizacije i osiguravajuća društva koja su sukladno odluci o klasifikaciji djelatnosti Distrikta upisani u područje „K financijska djelatnost i djelatnost osiguranja“ u oblastima od 64 do 66, udruge koja su registrirane sukladno Zakonu o udrugama i fundacijama i Zakonu o mjesnim zajednicama, javnih institucija, tijela uprave.	- im je zabranjen rad zbog stanja prirodne nesreće; - poslovni subjekti koji su zbog prirode svog posla i povezanosti s pravnim osobama kojima je rad zabranjen bili spriječeni u obavljanju svog rada; - poslovni subjekti koji se primarno bave proizvodnjom radi izvoza, čiji ukupni promet najmanje 50 % čini izvoz, a koji su zbog stanja prirodne nesreće prisiljeni obustaviti rad zbog stanja u poslovno povezanim tvrtkama u inozemstvu zbog nemogućnosti opskrbe repromaterijalom i nemogućnosti izvoza gotovih proizvoda; - poslovni subjekti koji su na temelju drugih odluka nadležnih institucija bili spriječeni u obavljanju svojih djelatnosti.	Ostali poslovni subjekti u postotku koji utvrdi Vlada Distrikta svojom odlukom, a na temelju raspoloživih sredstava u Proračunu za 2020.

*Izvor COVID-19 Zakon

Da bi ostvarili prava na korištenje subvencija za travanj, gospodarski subjekti su razvrstani u kategorije A, B i C i morali su ispunjavati kriterije da nisu otkazali ugovor o radu počevši od ožujka 2020. godine pa sve dok traje pravo na subvencioniranje, izuzev u iznimnim slučajevima, da je ostvareni prihod u travnju 2020. godine najmanje za 20 % manji u odnosu na isti mjesec 2019. godine i da su isplatili obveze na plaće za veljaču 2020. godine.

Prema nalazima financijske revizije za 2020. godinu utvrđeno je **razvrstavanje po kategorijama gospodarskih subjekata vršeno na temelju prijave, s priloženom dokumentacijom iz koje se ne može pouzdano utvrditi kojoj kategoriji pripada**.

Kao što smo napomenuli, prilikom kreiranje mjere „Subvencioniranje“ jedan od kriterija za ostvarivanje prava odnosio se na to da je ostvareni prihod u travnju 2020. godine najmanje za 20 % manji u odnosu na isti mjesec 2019. godine.

Ovom odredbom **nisu stavljeni u jednakopravni položaj poslovni subjekti registrirani nakon travnja 2019. godine**. Mjera je korigirana kroz posljednji Program mjera iz 2021. godine, gdje je izmijenjena diskriminacijska odredba te su izmjenama Programa mjera iz 2021. godine eksplicitno obuhvaćeni i novoosnovani poslovni subjekti kao korisnici prava na subvenciju.

Navedeni uvjet u dijelu koji se odnosi na smanjenje prihoda od najmanje za 20 % svrstava u isti koš poslovne subjekte koji su imali značajnije veći pad prihoda i ovako postavljen kriterij nije ostavio mogućnost da se prilikom dodjele subvencija prepoznaju različite potrebe onih gospodarskih subjekata koji su imali pad prihoda od oko 20 % u odnosu su na one subjekte koji su imali značajno veći pad prihoda, na primjer preko 70 %.

Također, uvjet u dijelu koji se odnosi na smanjenje prihoda od najmanje za 20 % nije definiran u dijelu koji se odnosi na prethodno dane subvencije, da li su ili ne uključene u prihod poslovnog subjekta, a što je kasnije u realizaciji programa stvaralo nedoumice i dovodilo do prigovora poslovnih subjekata.

Po pitanju nedostataka u planiranju mjera pomoći poslovnim subjektima Distrikta, iz nalaza financijske revizije je uočeno da prilikom planiranja mjera **nije vođeno računa o drugim programima potpore poslovnim subjektima koje su provođene u Distriktu**. Primjereno navedenom, financijska revizija je konstatirala sljedeće: "Uvidom u objavljene liste korisnika Programa Zavoda za zapošljavanje Brčko distrikta BiH te gospodarskih subjekata koji su ostvarili olakšice na subvencioniranje propisane Zakonom o poticajima u gospodarstvu Brčko distrikta BiH utvrdili smo da su pojedini gospodarski subjekti dobili sredstva po istoj osnovi za istog zaposlenika više puta od različitih tijela uprave Brčko distrikta BiH, što nije sukladno odredbama članka 24 Zakona o proračunu Brčko distrikta BiH i članka 10 Zakona o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za 2020. godinu, u dijelu svrsishodnog i učinkovitog raspolaganja odobrenim proračunskim sredstvima." Pored navedenog nedostatka, financijska revizija je također konstatirala da provedbenim aktima COVID-19 Zakona nisu traženi dokazi za to je li drugim mjerama potpore poslovni subjekt ostvario pravo: „Odredbama članka 3 Pravilnika za realizaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH propisani su uvjeti za ostvarivanje prava na subvencioniranje. Dokaz da sredstva nisu dobivena po istoj osnovi od istog ili drugog tijela uprave Brčko distrikta BiH, nisu navedeni kao uvjeti za ostvarivanje prava na subvencioniranje te je ostavljena mogućnost višestrukog dobivanja novčanih sredstava po istoj osnovi."[55]

3.2.4. Nedostatak jasnih i mjerljivih ciljeva, propisane odgovornosti i način realizacije mjera

COVID-19 Zakonom **nisu definirani mjerljivi ciljevi** i **nisu uspostavljeni indikatori učinka** povezani s utvrđenim ciljevima. Identificirane su institucije odgovorne za realizaciju mjere, ali **nije utvrđena dinamika realizacije**.

Sam naziv Zakona ukazivao je na njegovu generalnu svrhu – ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica pandemije COVID-19. Iako nije jasno definiran cilj COVID-19 Zakona, on se spominje u informacijama o mjerama za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom koje je Vlada uputila Skupštini prije donošenja COVID-19 Zakona, a u kojima se navodi da je „s ciljem ublažavanja negativnih učinaka izazvanih širenjem pandemije koronavirusa potrebno osigurati proračunska sredstva za financiranje mjera koje bi interventno doprinijele sprječavanju pada broja zaposlenih, tj. otpuštanja radnika i omogućiti gospodarskim subjektima u razdoblju nakon krize nastavak gospodarske aktivnosti u ranijem opsegu"[56].

[55] http://revizija-bd.ba/index.php/bs/izvjestaji-bs/category/21-odjel-za-privredni-razvoj-šport-i-kulturu?download=967:šport-i-kultura

[56] Informacija o mjerama za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom broj: 48-000250/20 od 24. 3. 2020. godine

Međutim, ovako generalno utvrđena svrha Zakona nije preciznije razrađena, kroz **definiranje jasnih i mjerljivih ciljeva pojedinačnih mjera** koje su bile propisane COVID-19 Zakonom.

Analizom Zakona i ostale raspoložive dokumentacije utvrđeno je da **nisu definirani** ni **indikatori učinka** realizacije mjera iz Zakona kako bi se osigurale pretpostavke za evaluaciju ostvarenih učinaka i jasno utvrđivanje rezultata kako pojedinačnih mjera, tako i COVID-19 Zakona u cjelini.

COVID-19 Zakonom i podzakonskim aktima za njegovo provođenje identificirane su institucije odgovorne za realizaciju svake pojedinačne mjere, njihove uloge i odgovornosti, ali **nije utvrđena dinamika realizacije mjera**.

COVID-19 Zakonom i podzakonskim aktima definirani su uvjeti koje poslovni subjekti trebaju ispuniti kako bi se kvalificirali za mjeru dodjele sredstava. Na temelju propisane dokumentacije kojom se dokazuje kvalificiranost za mjera subvencioniranja može se zaključiti da ista **nije planirana da na najjednostavniji način u okolnostima korona krize vodeći računa o raspoloživim ljudskim i drugim resursima i poštujući zabranu i/ili ograničenje kontakata**, kao i da zahtijeva samo potrebnu dokumentaciju kojom se dokazuje ispunjenost uvjeta. Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, kao i Porezna uprava Distrikta, kao nositelji mjere subvencioniranja koja je promatrana u ovom Izvješću izvijestili su da su tijekom realizacije mjere imali poteškoća u vidu nedostatka ljudskih resursa. Prema odgovorima na upitnik po pitanju poteškoća u realizaciji mjera u Odjelu za gospodarski razvitak izjavljeno je da je „za potrebe rješavanja velikog broja žurnih zahtjeva Odjel dobio pomoć u vidu zaposlenih po osnovi ugovora o djelu različitih kvalifikacija, bez predznanja i koji nisu mogli učinkovito da odgovore zahtjevu posla.“, na slično pitanje Porezna uprava Distrikta je izjavila „s obzirom da je bilo izvanredno stanje i da se u tom razdoblju Porezna uprava, kao i ostali odjeli, suočavala s odsustvom zaposlenog kadra, a zbog bolesti i karantena zaposlenih radnika, bili smo suočeni s manjkom kadra i kapaciteta za izvršavanje novih nametnutih obveza“. Pored nedostatka u ljudskim resursima Odjel za gospodarski razvitak je izjavio da je tijekom realizacije mjere „izostala logistička potpora, te je u Odjel zaprimljena velika količina dokumentacije za čije skladištenje nije bilo uvjeta“.

Po pitanju predaje zahtjeva za ostvarivanje prava po mjeri subvencioniranja, samo je gospodarskim subjektima kod kojih odgovorna osoba nije bila u mogućnosti predati prijavu i sudjelovati u javnom pozivu zbog toga što se nalazila u izolaciji, imala pravo prijavu podnijeti elektronički u predviđenom roku, uz dokaz o izolaciji, s tim da pripadajuću dokumentaciju dostavi nakon izlaska iz izolacije.

COVID-19 Zakonom, Pravilnikom i Uputom nije detaljno propisana procedura rješavanja zahtjeva, rokovi, procedure izjave prigovora, konačnosti odabira korisnika i isplate istih. Navedene procedure su definirane preko javnih poziva. **Transparentnost je djelomično definirana** i to u dijelu kontrole namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava za mjeru Subvencioniranja za travanj 2020. godini, kao i za mjeru Poticaji za isplatu preostalih novčanih sredstva namijenjenih za poticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2020. godinu.

3.3 Realizacija mjere subvencioniranja

Mjera **Subvencioniranja** je realizirana kroz četiri programa koji su kreirani u odnosu na utvrđene aktuelne probleme. Dva od četiri programa su mjeru subvencioniranja definirali

kao **pružanje financijske pomoći gospodarskim subjektima kojima je zabranjeno poslovanje ili im je ograničen rad**, jedan se odnosio na gospodarske subjekte **kojima je smanjen opseg poslovanja** zbog pandemije dok se jedan od programa odnosio samo na poslovne subjekte **kojima je zabranjen rad** i koji je predstavljao refundaciju isplaćenih obveza. Opseg pomoći i korisnici pomoći su se određivali za svaki od pojedinačnih programa posebno.

Mjera Subvencioniranja poslovnih subjekata u Distriktu provedena je za mjesec ožujak, travanj, za dio studenoga 2020. godine i za prvi kvartal 2021. godine.

3.3.1 Realizacija mjere subvencioniranja po Programu mjera za ožujak

Odmah po proglašenju stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu je uputio Vladi Distrikta prijedlog programa mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom koji je nakon rasprave na Vladi i Skupštini Distrikta usvojen 31. 3. 2020. godine.

Propisani cilj Programa je da pruži financijsku pomoć poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, kojima je **zabranjen rad ili su značajno ograničeni u svom radu**, zbog pandemije izazvane koronavirusom, a s ciljem zadržavanja postojećih radnih mjesta.

Programom su propisane dvije mjere i to:

- Subvencioniranje za nadoknadu najniže plaće po radniku u iznosu od 520,00 KM i pripadajućih poreza i doprinosa za ožujak 2020. godine, što iznosi 860,00 KM u bruto iznosu (odnosno 773,81 KM u bruto iznosu po izmjenama Javnog poziva).
- Subvencioniranje 30 % plaćenih poreza i doprinosa na plaće za ožujak 2020. godine.

Po pitanju kreiranja mjera pomoći gospodarskim subjektima u korona krizi, Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu, kao i Vlada Distrikta su brzo reagirali. Međutim, sama realizacija Programa je dugo trajala.
U sljedećoj tablici su prikazane aktivnosti s nadnevkom nastanka od usvajanja Programa mjera do Odluke o realizaciji novčanih sredstava, kao osnove za isplatu sredstava gospodarskim subjektima.

Tablica 9.

Nadnevak aktivnosti	Aktivnosti u realizaciji Programa mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane koronavirusom koji se odnosio na ožujak 2020. godine
31.3.2020.	Odluka o usvajanju Programa mjera
6.4.2020.	Pravilnik za realizaciju Programa mjera
6.4.2020.	Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava sukladno Programu mjera
6.4.2020.	Odluka o imenovanju povjerenstva za obradu zahtijeva
8.4.2020.	Pravilnik o izmjeni Pravilnika za realizaciju Programa mjera
14.4.2020.	Izmjena Javnog poziva od 6.4.2020.
14.4.2020.	Izmjena Javnog poziva od 6.4.2020. i 14.4.2020.
8.5.2020.	Odluka o usvajanju Programa utroška sredstava za 2020. godinu I dio
21.5.2020.	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po Programu mjera za kategorije A i C
21.5.2020.	Odluka o imenovanju povjerenstva za ponovno preispitivanje liste korisnika B kategorije
27.5.2020.	Odluka o imenovanju povjerenstva za razmatranje prigovora - A i C kategorije
3.6.2020.	Zapisnik povjerenstva za razmatranje prigovora - A i C kategorije
9.6.2020.	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po prigovorima A i C kategorije
9.6.2020.	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po Programu mjera za kategoriju B
22.6.2020.	Odluka o imenovanju povjerenstva za razmatranje prigovora B kategorije
7.7.2020.	Zapisnik povjerenstva za razmatranje prigovora B kategorije
22.7.2020.	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po prigovorima B kategorije

* Izvor – Ured za reviziju

Dana 14. 4. 2020. godine donesena je i objavljena izmjena Javnog poziva[57] i to u dijelu bruto iznosa po radniku, koji umjesto 860,00 KM sada iznosi 773,81 KM, a istog dana je donesena još jedna izmjena objavljenog javnog poziva koja se odnosila na produženje roka trajanja javnog poziva[58]. Prema izjavama dužnosnika Distrikta „zbog velikog priljeva zahtjeva gospodarstvenika po javnom pozivu, kao i činjenice da institucije Distrikta rade skraćeno radno vrijeme“[59], javni poziv se produžava za 5 radnih dana, što ukazuje da se **prilikom planiranja realizacije mjere subvencioniranja nisu uzeli u obzir svi resursi i rizici za realizaciju mjere subvencioniranja što je utjecalo na duljinu vremena potrebnog za realizaciju mjere**.

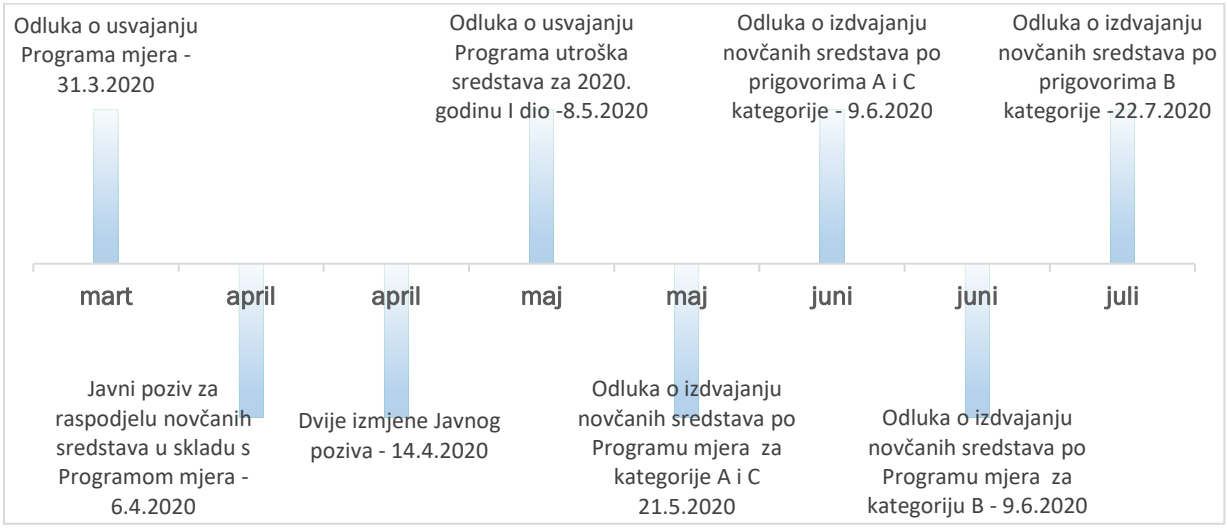
Za pružanje financijske pomoći poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, koji su prestali s radom ili su značajno ograničeni u svom radu, zbog pandemije izazvane koronavirusom, a s ciljem zadržavanja postojećih radnih mjesta razdoblje dva i više mjeseci od usvajanja Programa mjera do stjecanja osnove za realizaciju isplate sredstava **predstavlja relativno zakašnjelu pomoć**. Vrijeme realizacije se prikazuje u grafikonu koji slijedi.

[57] Izmjena Javnog poziva broj: 48-000250/20, broj akta: 13-1153PG-0017/20 od 6. 4. 2020. godine i broj: 48-000250/20, broj akta: 13-1153PG-0023/20 od 14. 4. 2020. godine

[58] Izmjena Javnog poziva broj: 48-000250/20, broj akta: 13-1153PG-0017/20 od 6. 4. 2020. godine broj Izmjene je 48-000250/20 broj akta: 13-1153PG-0023/20 od 14. 4. 2020.

[59] http://www.vlada.bdcentral.net/Publication/Read/produzen-javni-poziv-za-program-mjera-za-sanaciju-steta-u-privrednim-subjektima

Grafikon 1



* Izvor: Ured za reviziju

Vrijeme trajanja javnog poziva je produžavano, pa je u konačnici Javni poziv bio otvoren 16 dana. Od zatvaranja Javnog poziva do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava za kategorije A i C bilo je potrebno 28 dana, a za rješavanje prigovora za kategorije A i C još dodatnih 19 dana. Od zatvaranja Javnog poziva do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava za kategoriju B bilo je potrebno 47 dana i još dodatnih 43 dana za rješavanje prigovora poslovnih subjekata ove kategorije.

Program mjera je realiziran preko Javnog poziva kojim su definirane tri kategorije korisnika i to A, B i C kategorije[60] i utvrđena je lista obvezne dokumentacije za svaku od kategorija. Ni za jedan od navedenih dokumenata **nije definirano da se pribavlja po službenoj dužnosti**. Većina tražene dokumentacije je u kopiji, bez naglašavanja potrebe da ista bude ovjerena.

Javnim pozivom je ostavljen prostor da pored tražene dokumentacije, Odjel može ocijeniti potrebu za dostavljanje i **drugih relevantnih dokumenata od značaja** za rješavanje zahtjeva. Prema podatcima dobivenim u reviziji, odgovorne osobe Odjela navode da je dodatna dokumentacija tražena „u određenim slučajevima kad je u određenim tvrtkama bio obustavljen rad iz razloga što su svi zaposlenici bili zaraženi koronavirusom ili u izolaciji traženi su dodatni dokumenti koji to dokazuju ili kada su bila potrebna dodatna obrazloženje u smislu povezanosti djelatnosti tvrtke s djelatnostima kojima je bio zabranjen rad i u svim drugim slučajevima u kojima je povjerenstvo utvrdilo potrebu za dodatnom dokumentacijom“.

S obzirom da je Javni poziv otvoren 10 dana, a da je razdoblje izolacije oboljelih i ili osoba koje su bile u kontaktu s oboljelima iznosio pretežno 14 dana, ostalo je upitno je li prilikom izrade Javnog poziva vođeno računa o navedenom, a posebno u dijelu u kojem su prijave

[60] Kategorije korisnika:
a. poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice s područja Brčko distrikta BiH kojima je na temelju odluka kriznog stožera i Vlade Brčko distrikta BiH zabranjen rad;
b. poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice s područja Brčko distrikta BiH koji su zbog prirode svog posla i povezanosti s tvrtkama kojima je rad zabranjen bili spriječeni u obavljanju svog rada, kao i oni pravni subjekti koji su na temelju drugih odluka nadležnih institucija bili spriječeni u obavljanju svojih djelatnosti;
c. ostala poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice s područja Brčko distrikta BiH.

mogle biti dostavljene **isključivo u fizičkom obliku** (u zatvorenoj kuverti preko protokola Vlade). Primjereno navedenom ograničenju, Odjel je donio izmjenu Pravilnika kojom je **omogućeno da poslovni subjekti u kojima odgovorna osoba u izolaciji** ima mogućnost da **prijavu podnese elektroničkim putom** u predviđenom roku uz dokaz o izolaciji, a da po izlasku iz izolacije dostavi dokumentaciju u fizičkom obliku.

Prema nalazima financijske revizije, razvrstavanje po kategorijama gospodarskih subjekata je vršeno na temelju prijave, s priloženom dokumentacijom iz koje se **nije moglo pouzdano utvrditi kojoj kategoriji pripada**, po Javnom pozivu i bez precizne provjere od Odjela. Financijska revizija je utvrdila da su gospodarski subjekti koji se bave istom djelatnošću svrstavani u različite kategorije te su ostvarili različita prava na subvencije. Broj radnika po poslovnim jedinicama je, zbog nedefiniranih kriterija i zakonske regulative vezane za prijavu radnika u sjedištu i poslovnim jedinicama, određivan uglavnom na temelju izjava gospodarskih subjekata o rasporedu zaposlenika bez provjere od Odjela i bez adekvatne dokumentacije koja potkrepljuje dostavljene izjave.[61] Na uočeni nedostatak je ukazala i Vlada Distrikta koja je 20. 5. 2020. donijela Zaključak kojim se od Odjela za gospodarski razvitak zahtijeva da sastavi listu korisnika za kategorije A i C, a za kategoriju B se nalaže ponovno preispitivanje valjanosti dostavljene argumentacije na temelju koje su im priznana prava.

Prema podatcima Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, po Programu mjera ukupno je realizirano 4.234.645,85 KM za 2.221 gospodarskog subjekta koji su ostvarili pravo na mjeru subvencioniranja za 9.933 radnika.

Tablica 10.

Kategorija korisnika	Broj tvrtki koje su dobile refundaciju	Iznos za refundaciju	Broj radnika za refundaciju
KATEGORIJA A	961	1.895.834,50	2450
KATEGORIJA B	550	1.846.181,77	3709
KATEGORIJA C	710	417.345,74	3774
Prigovori	42	75.283,84	0
UKUPNO po Programu	**2221**	**4.234.645,85**	**9933**

* Izvor – Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu

Uvidom u izvješće financijske revizije Odjela za gospodarski razvitak za 2020. godinu, te uvidom u Godišnje izvješće o izvršenju Proračuna Distrikta za 2020. godinu, utvrđeno je da je ukupan iznos sredstava isplaćen po ovom Programu 4.234.394,51 KM.

Razlika u podatcima u iznosu od oko 250,00 KM odnosi se na podatak da je jedan gospodarski subjekt nakon Odluke o izdvajanju novčanih sredstava odustao od isplate.

[61] IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINANCIJSKOG POSLOVANJA Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu za razdoblje 1. 1. – 31. 12. 2020. godine, dostupno na: http://revizija-bd.ba/index.php/bs/izvjestaji-bs/category/21-odjel-za-privredni-razvoj-šport-i-kulturu?download=967:šport-i-kultura

Prema dostupnim podatcima, osam poslovnih subjekata koji su podnijeli zahtjev nisu ostvarili pravo na mjeru subvencioniranja zbog nepotpune dokumentacije i neizmirenih obveza.

Odluke o izdvajanju novčanih sredstava i izvještaji Odjela za gospodarski razvitak pri realizaciji Programa mjera **nisu u cijelosti transparentni** i to u dijelu koji se odnosi na Odluke o izdvajanju novčanih sredstava i liste korisnika po izjavljenim prigovorima.

3.3.2 Realizacija mjere subvencioniranja po COVID-19 Zakonu

Paralelno s radom na realizaciji Programa mjera koji se odnosio na ožujak 2020. godine, izvršna i zakonodavna vlast Distrikta je radila na izradi COVID-19 Zakona, Pravilniku za realizaciju COVID-19 Zakona i Uputi o provedbi COVID-19 Zakona. Kao što je ranije napomenuto COVID-19 Zakon je usvojen 5. 5. 2020. godine.

Za pokretanje postupka, Pravilnikom je propisano da Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu objavljuje javni poziv, kreira prijavu na javni poziv i izjavu te određuje vrijeme trajanja javnog poziva.

U tablici koja slijedi prikazane su aktivnosti s nadnevkom nastanka od usvajanja COVID-19 Zakona za mjeru subvencioniranja do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava, kao osnove za isplatu sredstava gospodarskim subjektima za mjesec travanj 2020. godine.

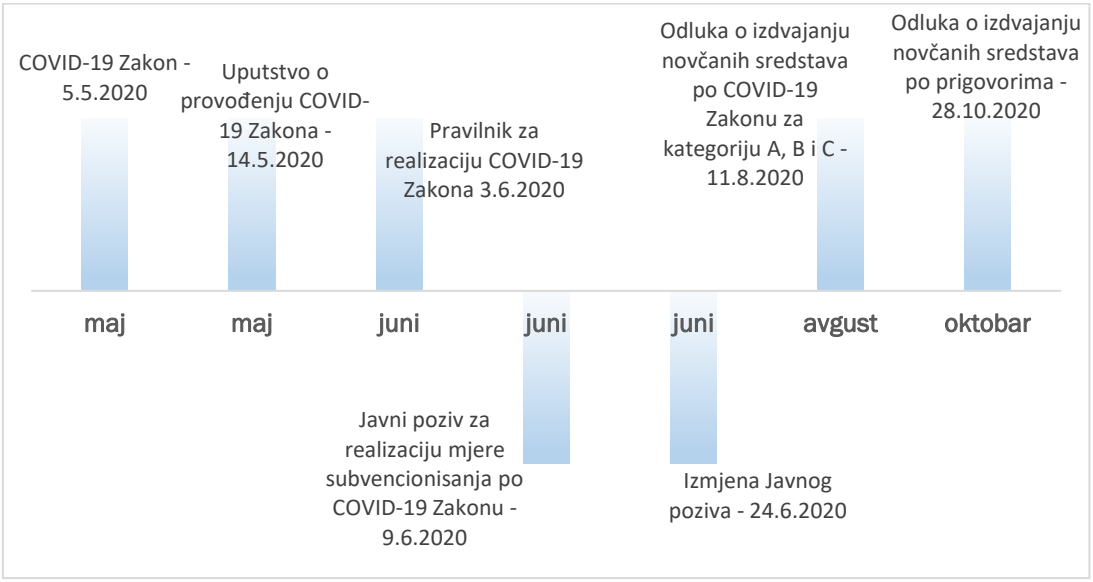
Tablica 11.

Nadnevak aktivnosti	Aktivnosti u realizaciji mjere subvencioniranja po COVID-19 Zakonu
5.5.2020	COVID-19 Zakon s primjenom od 7. 5. 2020.
14.5.2020	Uputu o provedbi COVID-19 Zakona
3.6.2020	Pravilnik za realizaciju COVID-19 Zakona
9.6.2020	Javni poziv za realizaciju mjere subvencioniranja po COVID-19 Zakonu
24.6.2020	Izmjena Javnog poziva od 9.6.2020.
25.6.2020	Odluka o imenovanju povjerenstva za obradu zahtjeva
24.7.2020	Uputu o dopunama Upute o provedbi COVID-19 Zakona
11.8.2020	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po COVID-19 Zakonu za kategoriju A, B i C
17.8.2020	Odluka o imenovanju povjerenstva za razmatranje prigovora
10.9.2020	Zapisnik povjerenstva za razmatranje prigovora
28.10.2020	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po prigovorima

* Izvor – Ured za reviziju

Za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica poslovnim subjektima na području Distrikta, kojima je zabranjen rad zbog stanja prirodne nesreće, kojima su zbog prirode svog posla i povezanosti s pravnim osobama kojima je rad zabranjen bili spriječeni u obavljanju svog rada, koji se primarno bave proizvodnjom radi izvoza (čiji ukupni promet najmanje 50 % čini izvoz), a koji su zbog stanja prirodne nesreće korona krize prisiljeni obustaviti rad zbog stanja u poslovno povezanim tvrtkama u inozemstvu zbog nemogućnosti opskrbe repromaterijalom i nemogućnosti izvoza gotovih proizvoda, kao i poslovnim subjektima koji su na temelju drugih odluka nadležnih institucija bili spriječeni u obavljanju svojih djelatnosti, razdoblje tri i više mjeseci od usvajanja COVID-19 Zakona do osnove za isplatu sredstava **predstavlja relativno zakašnjelu pomoć**. Vrijeme realizacije se prikazuje u grafikonu koji slijedi.

Grafikon 2.



* Izvor: Ured za reviziju

Vrijeme trajanja javnog poziva je produžavano, pa je u konačnici Javni poziv bio otvoren 31 dan. Od zatvaranja Javnog poziva do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava za sve kategorije poslovnih subjekata bilo je potrebno 31 dan, a za rješavanje prigovora još dodatnih 78 dana.

COVID-19 Zakonom, Pravilnikom i Uputom **nije detaljno propisana procedura rješavanja zahtjeva, rokovi, procedure izjave prigovora, konačnosti odabira korisnika i isplate istih**.

Sukladno propisima, Odjel za gospodarski razvitak je 9. 6. 2020. godine objavio Javni poziv. Većina nedostataka navedenih za Javni poziv po Programu mjera su i dalje bili prisutni, odnosno ni za jedan od dokumenata koji se zahtijeva nije definirano da se pribavlja po službenoj dužnosti, javnim pozivom je ostavljen prostor da pored tražene dokumentacije, Odjel može ocijeniti potrebu za dostavljanje i drugih relevantnih dokumenata od značaja za rješavanje zahtjeva.

Za razliku od prethodnog Javnog poziva koji je nakon zatvaranja utvrdio proceduru i mogućnost davanja prigovora na rješenje Odjela, ovim Javnim pozivom **nije definirana procedura mogućnosti izjave prigovora**. Javnim pozivom od 9. 6. 2020. godine, procedura rješavanja zahtjeva je skraćena, te nakon zatvaranja Javnog poziva Odjel za gospodarski razvitak, vrši provjeru dostavljenih prijava i utvrđuje iznose po zahtjevima za sve gospodarske subjekte koji su se prijavili po ovom Javnom pozivu i prijedlog liste korisnika, s utvrđenim iznosom sredstava po svakom korisniku pojedinačno, prosljeđuje Vladi Distrikta koja usvaja konačnu listu korisnika s utvrđenim iznosom sredstava po svakom korisniku pojedinačno i donosi odluku o isplati odobrenih sredstava svim korisnicima s konačne liste, a listu objavljuje na web-stranici Vlade.

U okviru potrebne dokumentacije propisane Pravilnikom svim kategorijama korisnika tražen je dokaz da su izmirene obveze za poreze i doprinose uz sve isplaćene plaće zaključno s veljačom 2020. godine. Istovremeno, Uputom o primjeni Zakona definirano je da Porezna uprava daje podatke Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu o izmirenim obvezama za poreze i doprinose uz sve isplaćene plaće zaključno s veljačom 2020. godine,

na temelju popisa poslovnih subjekata koje dostavi Odjel za gospodarski razvitak. Nadležni Odjel je preko službene internetske stranice obavijestio poslovne subjekte da su od poreznih uprava entiteta dobili obavijest da zbog velikog broja pristiglih zahtjeva isti nisu u mogućnosti da izdaju tražena uvjerenja/potvrde do pozivom definiranog roka. Zbog traženog dokaza i nemogućnosti da se isti pribavi u roku određenom Javnim pozivom, Odjel je, primjereno navedenom, produžio rok za predaju prijava i omogućilo gospodarskim subjektima da bez traženog uvjerenja predaju prijavu koju će dokompletirati do nadnevka do kojeg je produžen rok. Iako je Odjel tijekom procesa korigirao Javni poziv, kako ne bi gospodarski subjekti bili uskraćeni za subvenciju zbog traženog dokumenta koji se nije mogao izdati, korekcija je **produžila rok** za dobivanje sredstava po mjeri subvencioniranja. Navedeno ukazuje da se **prilikom planiranja realizacije mjere subvencioniranja nisu uzeli u obzir svi resursi i rizici za realizaciju mjere subvencioniranja, što je utjecalo na duljinu vremena potrebnog za realizaciju mjere**.

Prema podatcima Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, po COVID-19 Zakonu za travanj 2020. godine ukupno je realizirano 4.189.416,59 KM za 1.570 gospodarskih subjekta koji su ostvarili pravo na mjeru subvencioniranja za 7.119 radnika.

Tablica 12.

Kategorija korisnika	Broj tvrtki koje su dobile refundaciju	Iznos za refundaciju	Broj radnika za refundaciju
KATEGORIJA A	980	2.230.840,00	2594
KATEGORIJA B	344	1.746.912,29	3140
KATEGORIJA C	246	152.436,89	1385
Prigovori	50	59.227,41	0
UKUPNO po Programu	**1570**	**4.189.416,59**	**7119**

* Izvor – Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu

Uvidom u izvješće financijske revizije Odjela za gospodarski razvitak za 2020. godinu, te uvidom u Godišnje izvješće o izvršenju Proračuna Distrikta za 2020. godinu, utvrđeno je da je ukupan iznos sredstava isplaćen po ovom Javnom pozivu vezanom za COVID-19 Zakon 4.182.586,59 KM.

Prema izjavama odgovornih, Odjel je prilikom kontrole spiskova i dokumentacije utvrdio 4 pogreške u popisima, koje su ispravljene uz Službenu zabilješku, za koje sredstva nisu realizirana i odnose se na utvrđenu razliku od 6.830,00 KM.

Prema dostupnim podatcima, ukupno 144 poslovnih subjekata koje je podnijelo zahtjev nije ostvarilo pravo na mjeru subvencioniranja za 821 zaposlenika zbog toga što im je pad prihoda bio manji od 20 % (ukupno 88 poslovnih subjekata što se odnosi na 668 radnika), zbog smanjenja broja radnika većeg od 10 % (1 poslovni subjekt što se odnosi na 1 radnika) i zbog nepotpune dokumentacije i neizmirenih obveza (55 poslovnih subjekata što se odnosi na 152 radnika).

U realizaciji Javnog poziva revizija je od odgovornih osoba Odjela za gospodarski razvitak informirana da je dio prigovora vezan za nedostatak unaprijed definiranog uvjeta koji se odnosi na smanjenje prihoda od najmanje za 20 % i to u dijelu koji se odnosi na prethodno danu subvenciju da li se ili ne ista uključuje u prihod poslovnog subjekta.

3.3.3 Realizacija mjere subvencioniranja po izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona

14. 10. 2020. godine Skupština Distrikta je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona[62] koji je stupio na snagu 28. 10. 2020. godine.

Izmjene se odnose i na propisane mjere i njihovo trajanje.

Subvencioniranje kao mjera se mijenja u obvezu Vlade, koja na prijedlog Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu usvaja Program utroška sredstava odobrenih Proračunom Distrikta, a koji se odnosi na saniranje šteta u gospodarstvu nastalih zbog stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa, sukladno Zakonu o proračunu Distrikta i zakonu o izvršenju proračuna Distrikta za tekuću fiskalnu godinu. Program se odnosi na sanaciju šteta u gospodarstvu počevši od svibnja 2020. godine.

U istom razdoblju u kojem se u Distriktu usvaja Izmjena COVID-19 Zakona (druga polovica listopada 2020. godine), Udruga ugostitelja Distrikta organizira prosvjede upozorenja s ciljem da Vlada Distrikta čuje njihove probleme, i da ne donosi mjere koje su kontraproduktivne te bez prethodne konzultacije s ugostiteljima[63]. Na zahtjeve i nezadovoljstvo ugostitelja dana je izjava nadležnih iz Odjela za gospodarstvo, šport i kulturu da je došlo do izmjena i dopuna COVID-19 Zakona o gdje je Vladi odnosno resornom Odjelu dana obveza da sukladno sredstvima u proračunu rješava pitanja posljedica pandemije izazvane koronavirusom, a za što nije bilo sredstava na raspolaganju, a po izjavi „to je jedini razlog zašto nije napravljen nikakav program“[64].

Prema izmjenama COVID-19 Zakona Vlada Distrikta, na prijedlog Odjela za gospodarski razvitak, usvaja Program utroška sredstava odobrenih proračunom. Umjesto Programa utroška sredstava, Vlada Distrikta usvojila dokument pod nazivom Program mjera[65].

Propisana svrha Programa je da pružiti financijsku pomoć poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, koji **su prestali s radom zbog pandemije izazvane koronavirusom na temelju Naredbe kriznog stožera**[66], počevši od 21. studenoga 2020. godine do dana prestanka zabrane rada, a s ciljem zadržavanja postojećih radnih mjesta. Sredstava za subvenciju predstavljaju **refundaciju nadoknade isplaćene bruto plaće u razdoblju zabrane rada.**

Djelatnosti koje su obuhvaćene ovim Programom su djelatnosti prijevoza, ugostiteljske djelatnosti, djelatnosti za pružanje usluga športsko-rekreativnog sadržaja i igara na sreću kojima je Naredbom zabranjen rad. Programom su obuhvaćena i poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice kojima ugostiteljska djelatnost ili druga djelatnost zabranjena naredbom

[62] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH Službeni glasnik 40/20

[63] https://www.otisak.ba/protest-upozorenja-ugostitelja-u-brckom/ ; https://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/brcanski-ugostitelji-na-dva-sata-obustavili-rad/; https://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/brchko-pad-prihoda-u-ugostitelskom-sektoru-oko-50-odsto/

[64] https://www.otisak.ba/brcanski-ugostitelji-zanemareni-smo-od-strane-vlasti/

[65] Odluka o usvajanju Programa mjera za pomoć trgovačkim subjektima u Brčko distriktu BiH u svezi sa zabranom rada zbog pandemije izazvane koronavirusom broj: 48-000250/20 broj akta: 01.11-1227MD-297/20 od 1. 12. 2020. godine

[66] Naredba kriznog stožera broj: 02-000049/20, broj akta: 01.1-1149AD-430/20 od 20. 11. 2020. godine

kriznog stožera nije osnovna djelatnost, u razmjernom odnosu u odnosu na zabranjenu djelatnost.[67]

Programom su definirani kriteriji za korištenje subvencije za nadoknadu isplaćene bruto plaće u razdoblju zabrane rada, a visina nadoknade bruto plaće je propisana da će biti u visini isplaćenih bruto plaća u listopadu 2020. godine pri čemu će iznos biti razmjeran broju dana trajanja zabrane rada.

Programom je definirana nadležnost Odjela za gospodarski razvitak da po ovom Programu donese pravila i procedure kojima će detaljno urediti način i procedure za odobravanje i isplatu subvencioniranog iznosa.

Programom **nisu utvrđene nadležnosti za provođenje kontrole,** ali su navedene kaznene odredbe za davanje neistinitih izjava.

Program se završava dostavljanjem izvješća o utrošku sredstava koje Odjel za gospodarski razvitak dostavlja Vladi, pri čemu **nije definiran rok za dostavljanje izvješća**.

Za pokretanje postupka, Pravilnikom je propisano da Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu objavljuje javni poziv, kreira prijavu na javni poziv i izjavu te određuje vrijeme trajanja javnog poziva.

U tablici koja slijedi prikazane su aktivnosti s nadnevkom nastanka od usvajanja izmjena i dopuna COVID-19 Zakona za mjeru subvencioniranja do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava, kao osnove za isplatu sredstava gospodarskim subjektima za poslovne subjekte koji su prestali s radom zbog pandemije izazvane koronavirusom na temelju Naredbe kriznog stožera, počevši od 21. studenoga 2020. godine do dana prestanka zabrane rada.

Tablica 13.

Nadnevak aktivnosti	Aktivnosti u realizaciji mjere subvencioniranja po izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona
14.10.2020.	Izmjena i dopuna COVID-19 Zakona s važenjem od 28. 10. 2020.
1.12.2020.	Odluka o usvajanju Programa mjera za pomoć gospodarskim subjektima
15.12.2020.	Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava sukladno Programu mjera
12.1.2021.	Odluka o imenovanju članova Povjerenstva (za obradu zahtjeva, njihovu evaluaciju i prijedlog Odluke o visini sredstava)
17.2.2021.	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava po Programu mjera s Listom korisnika
2.4.2021.	Odluka o izmjeni Odluke o izdvajanju novčanih sredstava po Programu mjera

* Izvor – Ured za reviziju

Za pružanje financijske pomoći poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, koji su prestali s radom zbog pandemije izazvane koronavirusom na temelju Naredbe kriznog stožera, počevši od 21. studenoga 2020. godine do dana prestanka zabrane rada, a s ciljem zadržavanja postojećih radnih mjesta, razdoblje dva i pol i više mjeseci od usvajanja Programa mjera **predstavlja relativno zakašnjelu pomoć**. Vrijeme realizacije se prikazuje u grafikonu koji slijedi.

[67] Članak 1 stavak 4 Programa „Poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice kojima ugostiteljska djelatnost ili druga djelatnost zabranjena naredbom kriznog stožera nije osnovna djelatnost, imaju pravo na naknadu isplaćene bruto plaće srazmjerno broju radnika zaposlenih u djelatnosti, čiji je rad zabranjen“

Grafikon 3

* Izvor: Ured za reviziju

Javni poziv je bio otvoren 16 dana. Od zatvaranja Javnog poziva do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava za sve kategorije poslovnih subjekata bilo je potrebno 47 dana, a za rješavanje prigovora još dodatnih 44 dana.

Za pružanje financijske pomoći poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, koji su prestali s radom zbog pandemije izazvane koronavirusom na temelju Naredbe kriznog stožera, počevši od 21. studenoga 2020. godine do dana prestanka zabrane rada pravo je ostvarilo 184 gospodarska subjekta.

Tablica 14

Status zahtjeva	Broj podnesenih zahtjeva	Iznos za refundaciju	Broj radnika za refundaciju
Odobreni zahtjevi	184	378.235,24	853
Odbijeni zahtjevi	8	0	0
UKUPNO	**192**	**378.235,24**	**853**

* Izvor – Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu

Uvidom u izvješće financijske revizije Odjela za gospodarski razvitak za 2021. godinu, te uvidom u Godišnje izvješće o izvršenju Proračuna Distrikta za 2021. godinu, utvrđeno je da je ukupan iznos sredstava od 381.412,86 KM isplaćen po Programu mjera za pomoć gospodarskim subjektima Distrikta nastalih zabranom rada zbog pandemije izazvane koronavirusom.

Razlika od ukupno 3.177,62 KM između evidencije Odjela i izvršenja Proračuna odnosi se na to da u evidenciji Odjela nije uključen iznos iz Odluke o izmjeni Odluke o izdvajanju novčanih sredstava po Programu mjera.

Pored navedenog, Odluke Vlade o izdvajanju novčanih sredstava po Programu mjera s listom korisnika **nisu transparentne**, odnosno nisu objavljene na službenoj web-stranici Vlade Distrikta, za razliku od prethodnih.

Reviziji nije predočena dokumentacija postupanja Odjela po prigovorima na navedeni Program mjera.

Nakon usvajanja Programa mjera Gospodarska komora Distrikta je izrazila **nezadovoljstvo** tim Programom mjera, kao i Vladinim mjerama pomoći koje su ranije donesene. Gospodarstvenici su naglasili i svoju zabrinutost trenutačnim stanjem i posljedicama koje je na gospodarstvo Distrikta ostavila pandemija COVID-19. Prema službenoj izjavi Gospodarske komore, samo sistemski pristup uzroku problema može pružiti održivo rješenje usmjereno u epicentar problema, čiji bi konačni rezultat bio i očuvanje radnih mjesta. Gospodarstvenici također ističu da za ovakav oblik potpore nije dovoljno samo izdvojiti simboličan iznos proračunskih sredstava, već djelovanje mora obuhvatiti niz uzajamno povezanih mjera, počevši od unaprjeđenja postupaka ostvarivanja poticaja, poreznih olakšica, povećavanje iznosa usmjerenih k gospodarstvenicima kroz postojeće programe, kao i pravodobno usvajanje proračuna, s ciljem generiranja održivog gospodarskog poslovanja u predstojećem razdoblju.[68] Također, tijekom realizacije Programa mjera, koncem ožujka 2021. godine, svoje nezadovoljstvo programima mjera izrazila je Udruga ugostitelja Distrikta koja je uputila stožeru za zaštitu i spašavanje i Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu svoje zahtjeve.[69]

3.3.4 Realizacija mjere subvencioniranja po izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona za prvi kvartal 2021. godine

U drugoj polovici travnja 2021. godine, nakon izraženog nezadovoljstva ugostitelja, gradonačelnik Distrikta je organizirao sastanak s Udrugom ugostitelja što je predstavljalo prvi službeni susret donositelja odluka i predstavnika sektora ugostiteljstva i turizma na prevladavanju nastale krize. Prilikom susreta s udrugom ugostitelja, gradonačelnik je najavio da je u pripremi prvi program pomoći za 2021. godinu, koji će biti isplaćivan sukcesivno, po mjesecima, a za što je osigurano inicijalno 1.500.000 KM u Proračunu za 2021. godinu.[70]

Početkom svibnja mjeseca 2021. godine, Vlada Distrikta je donijela Odluku o usvajanju[71] Programa mjera za pomoć gospodarskim subjektima u Brčko distriktu BiH zbog pandemije izazvane koronavirusom za 2021. godinu.

Propisana svrha Programa je financijska pomoć poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, kojima je smanjen opseg poslovanja zbog pandemije izazvane koronavirusom, za 2021. godine, a radi prevladavanja teškoća u poslovanju i zadržavanja postojećih radnih mjesta.

---

[68] https://www.brcko-pkomora.com/pdf/Nezadovoljstvo%20Programom%20mjera.pdf
[69] https://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/brcansko-udruzenje-ugostitelja-uputilo-nadleznima-apel-za-pomoc/
[70] http://www.vlada.bdcentral.net/Publication/Read/gradonacelnik-kadric-najavio-novi-program-mjera-pomoci-privredi
[71] Odluka o usvajanju Programa mjera za pomoć trgovačkim subjektima u Brčko distriktu BiH zbog pandemije izazvane koronavirusom za 2021. godinu, broj: 48-000250/20, broj akta: 01.11.-0377MB-345/21 od 5. 5. 2021. godine

Korisnici Programa su poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice na području Distrikta BiH, kojima je smanjen opseg poslovanja zbog pandemije izazvane coronavirusom, a koji ispunjavaju opće i posebne kriterije. Korisnici su razvrstani u 5 kategorija, a mjera pomoći je definirana za svaku od navedenih kategorija, što se prikazuje tablično.

Tablica 15.

<table>
<tr><th>Kategorije/Subvencija</th><th>A</th><th>B</th><th>C</th><th>D</th><th>E</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Pravo na korištenje subvencije za nadoknadu 100 % isplaćenih poreza i doprinosa na i iz plaće za prvi kvartal 2021. godine</td><td rowspan="5">49.31 Gradski i prigradski kopneni prijevoz putnika
49.32 Taksi služba
49.39 Ostali kopneni prijevoz putnika, d. n.
55.10 Hoteli i sličan smještaj
55.90 Ostali smještaj
56.10 Djelatnosti restorana i ostalih objekata za pripremu i usluživanje hrane
56.30 Djelatnosti pripreme i usluživanja pića
79.11 Djelatnost putničkih agencija
79.12 Djelatnost turoperatora
85.53 Djelatnosti vozačkih škola
88.91 Djelatnost dnevne brige o djeci
92.00 Djelatnosti kockanja i klađenja
93.13 Fitnes centri
93.29 Ostale zabavne i rekreacijske djelatnosti-Djelatnost plesnih dvorana i diskoteka</td><td rowspan="2">Poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice koje se bave svim ostalim djelatnostima, izuzev djelatnosti navedenih pod A</td><td rowspan="2">55.10 Hoteli i sličan smještaj
55.90 Ostali smještaj</td><td rowspan="3">79.12 Djelatnost turoperatora</td><td rowspan="4">49.39 Ostali kopneni prijevoz putnika, d.n-prijevoz školskim autobusima i autobusima za prijevoz radnika na posao</td></tr>
<tr><td>Pravo na korištenje subvencije za nadoknadu 50 % isplaćenih poreza i doprinosa na i iz plaće za prvi kvartal 2021. godine</td></tr>
<tr><td colspan="2">Pravo na korištenje jednokratne subvencije od 100,00 KM po jednom krevetu, za prvi kvartal 2021. godinu</td></tr>
<tr><td colspan="3">Pravo na korištenje subvencije za prvi kvartal 2021. godine, i to:
a) u iznosu od 5.000,00KM po jednom autobusu koje turoperatori imaju u vlastitom vlasništvu,
b) u iznosu od 2.000,00KM po jednom minibusu do 15 sjedišta, koja turoperatori imaju u vlastitom vlasništvu.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Pravo na korištenje subvencije u iznosu od 500,00 KM po autobusu, za prvi kvartal 2021. godine, imaju poduzeća, poduzetnici i poslovne jedinice, ukoliko imaju autobus za školski prijevoz u vlastitom vlasništvu.</td></tr>
</table>

* Izvor Ured za reviziju

Navedene mjere subvencioniranja iz Programa se mogu ostvariti kumulativno.

Sredstva za realizaciju Programa su bila osigurana u trenutku donošenja istog i to na kodu Odjela za gospodarski razvitak u Proračunu Distrikta. Programom je definirano da će se isplata sredstava vršiti sukladno raspoloživim sredstvima u proračunu Odjela, te može biti isplaćena na mjesečnoj razini. Programom je definirana nadležnost Odjela za gospodarski razvitak da po ovom Programu donese pravila i procedure kojima će detaljno urediti način i procedure za odobravanje i isplatu subvencioniranog iznosa.

Programom **nisu utvrđene nadležnosti za provođenje kontrole**, ali su navedene kaznene odredbe za davanje neistinitih izjava.

Program se završava **dostavljanjem izvješća o utrošku sredstava** koje Odjel za gospodarski razvitak dostavlja Vladi, pri čemu nije definiran rok za dostavljanje izvješća.

Dan nakon usvajanja Programa mjera, Odjel za gospodarski razvitak je objavilo Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava sukladno Programu mjera[72].

U tablici koja slijedi prikazane su aktivnosti s nadnevkom nastanka od usvajanja Programa mjera mjeru subvencioniranja do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava, kao osnove za isplatu sredstava gospodarskim subjektima.

Tablica 16.

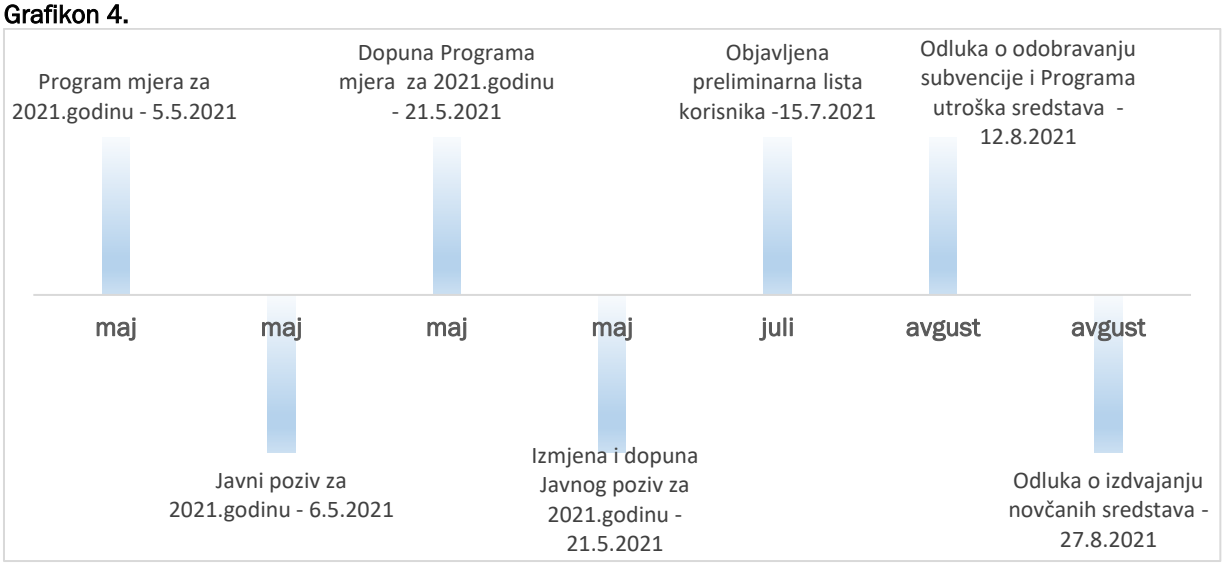
Nadnevak aktivnosti	Aktivnosti u realizaciji mjere subvencioniranja po izmjenama i dopunama COVID-19 Zakona
5.5.2021.	Program mjera za pomoć gospodarskim subjektima u Distriktu za 2021.godinu
6.5.2021.	Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava sukladno Programu mjera za 2021. g.
21.5.2021.	Dopuna Programa mjera za pomoć gospodarskim subjektima u Distriktu za 2021. godinu
21.5.2021.	Izmjena i dopuna Javnog poziv za raspodjelu novčanih sredstava sukladno Programu mjera za 2021. godinu
26.5.2021.	Odluka o imenovanju članova Povjerenstva (za obradu zahtjeva, njihovu evaluaciju i prijedlog Odluke o visini sredstava)
15.7.2021.	Objavljena preliminarna lista korisnika za pomoć gospodarskim subjektima zbog pandemije
15.7.2021.	Odluka o imenovanju članova Povjerenstva (za razmatranje prigovora)
12.8.2021.	Odluka o odobravanju subvencije i Programa utroška sredstava za subvencije prema programima mjera za sanaciju šteta u gospodarskim subjektima Distrikta koji se donose sukladno COVID-19 Zakonu
27.8.2021.	Odluka o izdvajanju novčanih sredstava

* Izvor – Ured za reviziju

Za pružanje financijske pomoći poduzećima, poduzetnicima i poslovnim jedinicama, na području Distrikta, kojima je smanjen opseg poslovanja zbog pandemije izazvane koronavirusom, za 2021. godine, a radi prevladavanja teškoća u poslovanju i zadržavanja postojećih radnih mjesta, razdoblje tri i pol mjeseca od usvajanja Programa mjera do stjecanja uvjeta za isplatu sredstava **predstavlja relativno zakašnjelu pomoć**. Vrijeme realizacije se prikazuje u grafikonu koji slijedi.

[72] Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava sukladno Programu mjera za pomoć trgovačkim subjektima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine zbog pandemije izazvane koronavirusom za 2021. godinu, broj: 48-000250/20 broj akta: 13-1153PG-0347/21 od 6. 5. 2021. godine

Grafikon 4.



* Izvor: Ured za reviziju

Vrijeme trajanja javnog poziva je produžavano, pa je u konačnici Javni poziv bio otvoren 39 dana. Od zatvaranja Javnog poziva do Odluke o izdvajanju novčanih sredstava za sve kategorije poslovnih subjekata uključujući i rješavanje prigovora bilo je potrebno 73 dana.

Dopunom Programa se **po prvi put omogućuje novoosnovanim gospodarskim subjektima koji su registrirani tijekom 2019. i 2020. godine da ostvare pravo na subvenciju** ukoliko ispune propisane opće kriterije izuzev kriterija koji se odnose na poslovni prihod i dobit u odnosu na 2019. godinu.

Nakon provedene procedure po Javnom pozivu, Vlada je donijela Odluku[73] o odobravanju subvencije i Programa utroška sredstava za subvencije prema Programima mjera dana 12. 8. 2021. godine. Program utroška sredstava je sastavljen na temelju COVID-19 Zakona i sadrži listu korisnika s osnovom i iznosom odobrenih sredstava i listu tražitelja subvencije koji su odbijeni i po kojoj osnovi. Programom utroška propisan je krajnji rok do kojeg Odjel za gospodarski razvitak mora utrošiti sredstva (31. 12. 2021. godine).

Programom utroška je definirano da Odjel za gospodarski razvitak **neće vršiti kontrolu** utroška dodijeljenih sredstava pozivajući se na samu svrhu Programa (subvencija koja se daje s ciljem poticanja razvoja pojedinih grana gospodarstva). Također, korisnici sredstava **nisu dužni dostaviti** Odjelu za gospodarski razvitak, šport i kulturu **izvješće o realizaciji** ovog programa, s obzirom da se radi o subvenciji.

[73] Odluka o odobravanju subvencije i programa utroška sredstava za subvencije prema programima mjera za sanaciju šteta u trgovačkim subjektima Brčko distrikta BiH koji se donose sukladno Zakonu o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH broj predmeta: 48-000250/20, broj akta: 01.11-0377MB-411/21 od 12. 8. 2021. godine

Tablica 17.

Kategorija	Broj podnesenih prijava	Broj radnika	Iznos odobrenih sredstava
A kategorija	119	350	254.619,54
B kategorija	523	1564	682.992,10
Više kategorija	18	390	553.929,28
Odbijeni zahtjevi	125	0	0,00
UKUPNO	**785**	**2188**	**1.491.540,92**

* Izvor: Evidencija Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu

Uvidom u izvješće financijske revizije Odjela za gospodarski razvitak za 2021. godinu, te uvidom u Godišnje izvješće o izvršenju Proračuna Distrikta za 2021. godinu, utvrđeno je da je ukupan iznos sredstava od 1.491.540,92 KM isplaćen po Programu utroška.

Evidencija Odjela sadržala je tehničku pogrešku u zbroju broja radnika, te je ukupan broj radnika za koje je ostvareno pravo na subvenciju za 116 veći od prikazanog.

3.4 Nedovoljna transparentnost informacija o realizaciji COVID-19 Zakona

Podatci prikupljeni tijekom revizije ukazuju na nedostatak sveobuhvatnih i javno dostupnih informacija o realizaciji mjera iz COVID-19 Zakona. Revizijom se nismo uvjerili da je Vlada Distrikta uspostavila učinkovit sustav praćenja realizacije COVID-19 Zakona kako bi se osigurale, pravovremene i pouzdane informacije o dinamici realizacije, utrošku sredstava, korisnicima i ostvarenim rezultatima pojedinih mjera.

Javno dostupne informacije[74] o aktivnostima Vlade Distrikta u kovid krizi djelomično sadržavaju informacije i izvješća o realizaciji mjera.

Razlozi neadekvatnog praćenja realizacije COVID-19 Zakona i nedovoljne transparentnosti podataka vezani su za činjenicu da u COVID-19 Zakonu nije određena institucija koja bi, za potrebe informiranja Vlade Distrikta, Skupštine Distrikta i javnosti trebala osigurati integrirane i sveobuhvatne informacije o realizaciji COVID-19 Zakona.

Obveza izvještavanja COVID-19 Zakonom je propisana za mjere „Subvencioniranja“[75], za mjeru „Poticaji za 2020. godinu“[76], dok kod ostalih mjera to nije bio slučaj.

Po pitanju kontrole namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava, COVID-19 Zakonom je propisana obveza redovnog izvještavanja Vlade i Skupštine Distrikta od Porezne uprave Distrikta.[77]

Po pitanju promatrane mjere subvencioniranja gospodarskih subjekata, revizija učinka je utvrdila da je Odjel za gospodarski razvitak, šport i kulturu za provedene Programe mjera izradio informacije i ima evidenciju o provedenim mjerama, pri čemu informacije nisu transparentno objavljene i nije dokumentirano da su upućene u daljnju proceduru. Pored

[74] http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/naredbe-i-drugi-akti-covid-19
[75] Članak 6. st. 2. COVID-19 Zakona
[76] Članak 4b st. 3 Dopune COVID-19 Zakona
[77] Članak 6 stavak 4 COVID-19 Zakona

navedenog revizijom je utvrđeno da sastavljene informacije nisu potpune, a na što smo ukazali u prethodnom dijelu teksta.

Porezna uprava Distrikta nije dostavila dokaz da je sastavljala posebna izvješća o provedenim kontrolama i rezultatima istih, već je informacije dostavljala preko izvješća odsjeka, sektora kao i godišnjeg redovnog izvješća o radu Porezne uprave Distrikta.

Mimo navedenog, podatci o realizaciji mjera Programa mjera i COVID-19 Zakona su dostupni u godišnjem izvješću o izvršenju Proračuna za 2020. i 2021. godinu u dijelu izravnih poreza i rashoda Odjela za gospodarski razvitak, šport i kulturu, Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo, a djelomično i u obrazloženju prihodovne strane Ureda za upravljanje javnom imovinom Distrikta, kao i u objavljenim izvješćima financijske revizije za 2020. i 2021. godinu.

Porezna uprava Distrikta zadužena za kontrolu, kao i ostali odjeli, suočavala se s odsustvom zaposlenog kadra, a zbog bolesti i karantena zaposlenih radnika, bili su suočeni s manjkom kadra i kapaciteta za izvršavanje novih nametnutih obveza. Također, nadležni iz Porezne uprave Distrikta navode da su „Usprkos problemima s kojima smo se suočili, uz ogromne napore, uspjeli smo završiti posao više nego zadovoljavajuće“.

Izuzev nedostatka ljudskih resursa u kovid krizi, Porezna uprava prilikom izvještavanja zbog nedostatka odgovarajućeg informacijskog sustava nema opciju za napredan način izvještavanja koji bi omogućio detaljniju analizu.

U Distriktu **nisu osigurani sveobuhvatni podatci o implementaciji mjera utvrđenih COVID-19 Zakonom i nisu provedene sveobuhvatne analize učinaka mjera**.

Prilikom izrade Strategije razvitka Distrikta istaknuto je da podatci i analize o posljedicama krize izazvane pandemijom COVID-19 i mjera koje su poduzete, radi zaštite zdravlja stanovništva, po ekonomiju Distrikta nisu raspoloživi, te je bilo potrebno da se prvo uradi kvalitetna **analiza i procjena učinaka primjene predviđenih olakšica i mjera potpore tijekom 2020. godine tijekom prvog kvartala 2021. godine**, kako bi se izvršilo „privremeno i djelomično prilagođavanje financijske potpore (ukoliko i koliko bude potrebno) za oporavak od negativnih posljedica pandemijske krize, kao i stjecanje otpornosti na slične krize u budućnosti“[78]. Tijekom revizije se **nismo uvjerili da je navedena analiza izvršena**.

[78] Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2021–2027. stranica 194

4. ZAKLJUČCI

Revizija je provedena kao zakonski definirana obveza Ureda za reviziju da izvrši reviziju načina postupka dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju COVID-19 Zakona, kao i reviziju učinka. Sukladno navedenoj obvezi u okviru provedenih financijskih revizija za 2020. i 2021. godinu promatrani su postupci dodjele sredstava za subvencioniranje na temelju COVID-19 Zakona, a navedena izvješća su javno dostupna. U okviru zakonom definirane obveze provedena je i ova revizija učinka, sa svrhom da se ispita jesu li Vlada Brčko distrikta BiH i nadležna tijela osigurali učinkovito planiranje, realizaciju, kontrolu i praćenje učinaka dodjele sredstava po COVID-19 Zakonu.

Uvažavajući činjenicu da je Vlada Distrikta u veoma kratkom roku nakon proglašenja stanja prirodne nesreće izradila Program mjera ekonomske pomoći gospodarskim subjektima i krenula u realizaciju istog, kao i činjenicu da je COVID-19 Zakon donesen u izvanrednim okolnostima, te cijeneći svrhu i značaj mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica s jedne strane i uzimajući u obzir potrebu za brzim reagiranjem u situaciji ograničenih sredstava s druge strane, smatramo da je bilo prostora za učinkovitijim djelovanjem u određenim aktivnostima nadležnih institucija u postupku kreiranja mjera potpore i dodjele sredstava za subvencioniranje po COVID-19 Zakonu.

Na temelju provedene revizije i utvrđenih nalaza izvedeni su sljedeći zaključci:

4.1 Postojao je prostor za učinkovitije planiranje mjera

Radi prevladavanja nastale krize u poslovanju gospodarskih subjekata Vlada Distrikta je učinkovito odgovorila na kriznu situaciju brzim donošenjem Programa mjera za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica pandemije izazvane koronavirusom.

Prostor za poboljšanje je provođenjem revizije utvrđen u vršenju detaljnijih analiza na temelju kojih su mjere u COVID-19 Zakonu kreirane i mijenjane, te intenzivnijem uključivanju socioekonomskih čimbenika, odnosno ciljne skupine kako bi mjere u dovoljnoj mjeri bile prilagođene potrebama ciljne skupine, a interesi različitih ciljnih skupina procijenjeni i postavljeni po prioritetima.

Pri kreiranju mjera postojao je prostor da se realizacija mjera planira na najjednostavniji način u okolnostima korona krize vodeći računa o raspoloživim ljudskim i drugim resursima i poštujući zabranu i/ili ograničenje kontakata.

Pored navedenog, izostanak jasnih i mjerljivih ciljeva pojedinačnih mjera i indikatora učinka, te nedostatak unaprijed utvrđene dinamike u realizaciji pojedinih mjera onemogućile su adekvatno praćenje i ocjenu učinkovitosti pojedinačnih mjera.

4.2 Utvrđen je prostor za učinkovitiju realizaciju mjera

Program mjera ekonomske pomoći gospodarskim subjektima i COVID-19 Zakon su realizirani sukladno odobrenim financijskim sredstvima.

Propisi i prateće upute su postavili uvjete koji treba da budu ispunjeni da bi se kvalificiralo za mjeru dodjele sredstava. Obimna dokumentacija tražena od poslovnih subjekata,

nejasno definirana kategorija poslovnih subjekata, nedostatak ljudskih resursa u realizaciji mjera utjecali su na dugotrajno vrijeme potrebno za realizaciju mjera.

Realizacijom Programa u 2021. godini poduzete su aktivnosti kako bi se osiguralo da se mjerama obuhvati što veći broj najugroženijih gospodarskih subjekata.

4.3 Nije osigurano učinkovito praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji mjera

U Distriktu nije osigurano kontinuirano praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera, posebno mjere dodjele sredstava iz Program mjera ekonomske pomoći gospodarskim subjektima i COVID-19 Zakona i nisu provedene sveobuhvatne analize učinaka mjera, kako bi se rezultati analiza koristili za planiranje novih mjera i/ili redizajniranje postojećih mjera.

Informacije o realizaciji mjera, ostvarenim učincima i sredstvima utrošenim za ove namjene djelomično su transparentne i dostupne javnosti.

5. PREPORUKE

Sukladno nalazima i zaključcima provedene revizije, Ured za reviziju daje preporuke koje mogu poboljšati dizajniranje i realizaciju budućih mjera za smanjenje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih prirodnom nesrećom na teritoriju Distrikta u kojem će se dodjeljivati sredstva za subvencioniranje definiranih kategorija korisnika sredstava.

Preporuke Vladi i tijelima nadležnim za kreiranje i realizaciju mjera za smanjenje negativnih ekonomskih posljedica izazvanih prirodnom nesrećom na teritoriju Distrikta.

Preporuke za učinkovitije planiranje mjera

- Ekonomske mjere pomoći i potrebna sredstva za njihovu realizaciju planirati na temelju utvrđenih analiza stanja i provedenih konzultacija sa socioekonomskim akterima, kako bi se osiguralo da su mjere ciljane prema potrebama korisnika.
- Definirati jasne i mjerljive ciljeve pojedinačnih mjera, rokove realizacije i indikatore učinka mjera, jasno odrediti nositelje mjera i dinamiku provedbe aktivnosti.
- Prilikom definiranja uvjeta za ostvarivanje mjere voditi računa da njihov opseg i složenost budu proporcionalne stopi pomoći, isključujući bilo koji vid moguće diskriminacije.

Preporuke za učinkovitiju realizaciju mjera

- Osigurati korisnicima mjere da na najjednostavniji način, sukladno potrebi, mogu dostaviti dokumentaciju.
- Uložiti napore da se tražena dokumentacija, koja je dostupna istom tijelu ili drugim tijelima Distrikta pribavlja službenim putom.
- Osigurati redoviti monitoring realizacije mjera kako bi provedba mjera bila sukladna utvrđenoj dinamici i planiranim sredstvima.
- Na temelju informacija o realizaciji mjera pravodobno davati prijedloge za korekciju mjera sukladno potrebama najugroženije kategorije korisnika sredstava.

Preporuke za učinkovitije praćenje i transparentno izvještavanje o realizaciji mjera

- Pravodobno osigurati podatke o ostvarenim rezultatima i učincima pojedinačnih mjera u odnosu na postavljene indikatore učinka.
- Javno objavljivati podatke o realizaciji pojedinačnih mjera, planiranim i utrošenim sredstvima i ostvarenim učincima.

Tim za reviziju

Ivana Gavrić, vođa tima

Ljubica Domić, član tima

PRILOZI

VLADA BRČKO DISTRIKTA BiH

1. **Koje je aktivnosti, u cilju, Vlada Brčko distrikta BiH preduzela kao odgovor na korona krizu od proglašenja stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (13.3.2020.godine) do stupanja na snagu Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH („COVID Zakon")?**

2. **Koja institucija/stručno tijelo je bila nosilac izrade prijedloga COVID Zakona, kao i kasnijih izmjena i dopuna?**

3. **Da li su u proces izrade prijedloga COVID Zakona bili uključeni socio-ekonomski partneri?**

DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo navedite socio-ekonomske aktere koji su učestvovali u izradi Zakona:

Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih socio-ekonomski akteri nisu bili uključeni u izradu Zakona:

4. **Kako se u procesu izrade prijedloga COVID Zakona pristupilo:**

- dijagnozi potreba i interesa ciljnih grupa i utvrđivanju prioriteta za mjere podrške privrednim subjektima
- procjeni neophodnih budžetskih sredstava,
- analizi rizika za realizaciju predviđenih mjera,
- procjeni dugoročnih finansijskih posljedica mjera podrške usmjerene prema privrednim subjektima u Distriktu.

Dokumentovati za svaku pojedinačnu stavku, ukoliko je korištena pri izradi prijedloga COVID Zakona

5. **Da li su u procesu izrade prijedloga COVID Zakona:**

- Definisani mjerljivi i realni ciljevi mjera podrške usmjerene prema privrednim subjektima u Distriktu i da li su uspostavljeni indikatori učinka povezani s utvrđenim ciljevima
- Identifikovane institucije odgovorne za realizaciju pojedinačnih mjera i utvrđen način i dinamika realizacije mjera

Dokumentovati za svaku pojedinačnu mjeru podrške usmjerene prema privrednim subjektima u Distriktu iz prijedloga COVID Zakona

6. **Molimo da u nastavku za svaku od mjera predviđenih COVID Zakonom navedete instituciju/e koja je bila zadužena za realizaciju mjere i informacije o planiranim i realizovanim sredstvima, te izvorima sredstava, za mjere koje su iziskivale utrošak finansijskih sredstava:**

R. br.	MJERE ZA UBLAŽAVANJE NEGATIVNIH POSLJEDICA PO COVID ZAKONU	Institucija/e odgovorna za realizaciju mjere	Planirana sredstava za realizaciju mjere	Utrošena sredstva za realizaciju mjera	Izvor sredstava utrošenih za realizaciju mjere
1.	**Sufinansiranje** dijela bruto plate i doprinosa za PIO/MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 980,00 KM				
2.	**Sufinansiranje** dijela plaćenih poreza i doprinosa na plate				
3.	**Podsticaji** za isplatu preostalih novčanih sredstava namijenjenih za podsticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu				
4.	**Obustava** obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode				
5.	**Oslobađanje** obaveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu				
6.	**Oslobađanje** plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta				
7.	**Odgoda** plaćanja poreza na nekretnine				
8.	**Prekid** provođenja mjera prinudnog izvršenja u postupcima prinudne naplate				

7. **Na koje načine je Vlada pratila realizaciju mjera predviđenih COVID Zakonom?**

Obrazložiti i po mogućnosti dokumentovati za svaku pojedinačnu mjeru podrške usmjerene prema privrednim subjektima u Distriktu iz prijedloga COVID Zakona

8. **Da li su institucije zadužene za izvještavanje o realizaciji mjera iz COVID Zakona dostavljale propisane izvještaje Vladi?**

DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da nam dostavite izvještaje o realizaciji mjera koje su sačinile odgovorne institucije.

Ukoliko je odgovor NE, molimo da navedete odgovorne institucije koje nisu izvršile svoju obavezu.

9. **Da li je izvršena analiza efekata COVID Zakona?**

DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da dostavite izvršenu analizu.

Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih nije vršena analiza ostvarenih efekata:

ODJELJENJE ZA PRIVREDNI RAZVOJ, SPORT I KULTURU BRČKO DISTRIKTA BiH

1. **Koje je mjere podrške usmjerene prema privrednim subjektima Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu preduzelo kao odgovor na korona krizu od proglašenja stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (13.3.2020.godine) do donošenja Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH („COVID Zakon")?**

2. **Da li je Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu Brčko distrikta BiH bilo uključena u izradu COVID Zakona?**

DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da obrazložite da li su Vaši stavovi i sugestije uključeni u tekst COVID Zakona:

Ukoliko je odgovor NE, molimo da, ukoliko imate informacije, obrazložite razloge zbog kojih Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu nije bila uključeno u izradu Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica:

3. **Molimo da navedete mjere iz COVID Zakona za čiju realizaciju je bilo nadležno Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu:**

4. **Molimo da opišete način realizacije mjera iz COVID Zakona koje je realizovalo Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu:**

U nastavku dostavljamo tabelu, te Vas molimo da za svaku od mjera iz Vaše nadležnosti obrazložite način realizacije/kontrole/ izvještavanja i potkrijepite ga dokumentacijom.

R. br.	MJERE ZA UBLAŽAVANJE NEGATIVNIH POSLJEDICA PO COVID ZAKONU	Način implementacije mjere	Način provođenja kontrolnih aktivnosti	Način izvještavanja
1.				
2.				

5. **Da li je i kojim aktom detaljnije propisan način provođenja mjera iz COVID Zakona za koje je bila nadležno Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu?**

U prilogu Upitnika dostaviti akte kojima je detaljnije propisan način provođenja mjera i praćenje njihove realizacije.

6. **Molimo da u narednu tabelu unesete finansijske efekte mjera za čiju realizaciju je bilo nadležno Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu tj. podatke o planiranim i utrošenim sredstvima:**

Red. br.	Mjera	Planirana sredstva za realizaciju mjere	Utrošena sredstva za realizaciju mjere	Izvor sredstava
1.				
2.				

7. **Iz raspoložive dokumentacije i javnih informacija, Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu je u periodu trajanja stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 provelo 4 javna poziva za raspodjelu sredstava za mjere za koje je bilo nadležno i to:**
   a. Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava u skladu sa Programom mjera za sanaciju šteta u privrednim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane korona virusom koji se odnosio na mart mjesec 2020.godine od 6.4.2020.
   b. Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava u skladu sa Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID – 19 u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine za mjesec april 2020. godine od 9.6.2020.
   c. Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava u skladu sa Programom mjera za pomoć privrednim subjektima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine u vezi sa zabranom rada, zbog pandemije izazvane Corona virusom od 15.12.2020.
   d. Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava u skladu sa Programom mjera za pomoć privrednim subjektima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine zbog pandemije izazvane Corona virusom za 2021.godinu od 6.5.2021.

**Ukoliko je Odjeljenje raspisalo/provelo Javni poziv koji nije naveden u prethodnom dijelu teksta, molimo Vas da nam dostavite podatke za isti.*

Molimo Vas da za svaki od javnih poziva na način koji prezentujemo u tabeli koja slijedi dostavite sljedeće podatke:

a. Javni poziv za raspodjelu novčanih sredstava u skladu sa Programom mjera za sanaciju šteta u privrednim subjektima Brčko distrikta BiH nastalih ograničenjem rada zbog pandemije izazvane korona virusom koji se odnosio na mart mjesec 2020.godine od 6.4.2020.							
Osnovni podaci:							
R.b.	Pojedinačne mjere obuhvaćene Javnim pozivom	Broj poslovnih subjekata koji su podnijeli zahtjev za korištenje mjere	Broj poslovnih subjekata kojima je odobreno korištenje mjere	Broj poslovnih subjekata koji su uložili prigovor	Broj poslovnih subjekata kojima je uvažen prigovor	Ukupan broj zaposlenih osoba za koje je ostvarena mjera	Ukupan iznos ostvarenih sredstava
1.							
2.							
Dokumentacija:							
Na koji način je Odjeljenje utvrdilo listu dokumentacije za aplikante i način aplikiranja:							
Da li je Odjeljenje pribavljalo dokumentaciju po službenoj dužnosti? Ukoliko DA, koja je dokumentacija pribavljena za svu aplikante po službenoj dužnosti. Ukoliko NE , molimo da nam obrazložite razloge.							
Javni poziv u listi dokumentacije sadrži kategoriju „Drugu dokumentaciju za koju Odjeljenje ocijeni da može biti od značaja prilikom rješavanja".							
Molimo Vas da nam obrazložite da li je Odjeljenje, u kojim slučajevima i koju dodatnu dokumentaciju zahtijevalo od aplikanata.							
Način realizacije Javnog poziva:							
Molimo Vas da nam obrazložite način rješavanja zahtjeva aplikanata od momenta kada je Odjeljenje zaprimilo zahtjev.							
Molimo Vas da nam obrazložite način rješavanja prigovora od momenta kada je Odjeljenje zaprimilo isti.							
Utvrđeni problemi:							

Da li je Odjeljenje imalo blagovremene, tačne i adekvatne informacije za sprovođenje Javnog poziva i dovoljno kapaciteta za realizaciju istog. DA NE *Ukoliko NE molimo da obrazložite
Da li je Odjeljenje imalo drugih poteškoća u izradi i realizaciji Javnog poziva? DA NE * Ukoliko DA molimo da obrazložite
Provedene kontrolnih aktivnosti:
Da li je i na koji način vršena kontrola namjenskog utroška dodijeljenih sredstava ? Molimo da obrazložite i dokumentujete provedene aktivnosti
Izvještavanje:
Da li je i na koji način Odjeljenje izvještavalo Vladu, Skupštinu i javnost o provedenim aktivnostima na realizaciji mjera po Javnom pozivu? Molimo da obrazložite i dokumentujete provedene aktivnosti

8. **Da li je Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu analiziralo efekte mjera iz COVID Zakona za čiju realizaciju je bila zadužena?**
   DA NE

   Ukoliko je odgovor DA, molimo da dostavite analizu/dokumentaciju koja prikazuje ostvarene rezultate.
   Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih nije vršena analiza efekata ostvarenih mjera:

PORESKA UPRAVA BRČKO DISTRIKTA BiH

1. **Koje je mjere podrške usmjerene prema privrednim subjektima Poreska uprava Distrikta preduzela kao odgovor na korona krizu i na osnovu čega (na osnovu koje odluke, propisa ili slično)?**

2. **Da li je Poreska uprava Brčko distrikta BiH bila uključena u izradu Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH („COVID Zakon")?**

DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da obrazložite da li su Vaši stavovi i sugestije uključeni u tekst COVID Zakona:

Ukoliko je odgovor NE, molimo da ukoliko imate informacije obrazložite razloge zbog kojih Poreska uprava nije bila uključena u izradu Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica:

3. **Molimo da navedete mjere iz COVID Zakona za čiju realizaciju je bila nadležna Poreska uprava:**

4. **Da li je i kojim aktom detaljnije propisan način provođenja mjera iz COVID Zakona za koje je bila nadležna Poreska uprava?**

U prilogu Upitnika dostaviti akte kojima je detaljnije propisan način provođenja mjera i praćenje realizacije.

5. **Molimo da opišete način realizacije mjera koje je realizovala Poreska uprava:**

U nastavku dostavljamo tabelu sa mjerama propisanim COVID Zakonom, te Vas molimo da za svaku od mjera za koju je propisana nadležnost Poreske uprave ili je Poreska uprava istu provodila za druge institucije nadležne za implementaciju mjere, obrazložite način realizacije/kontrole/ izvještavanja i potkrijepite ga dokumentacijom.

R. br.	MJERE ZA UBLAŽAVANJE NEGATIVNIH POBLJEDICA PO COVID ZAKONU	Način implementacije mjere	Način provođenja kontrolnih aktivnosti	Način izvještavanja
1.	**Subvencionisanje** dijela bruto plate i doprinosa za PIO/MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 880,00 KM			
2.	**Subvencionisanje** dijela plaćenih poreza i doprinosa na plate			
3.	**Podsticaji** za isplatu preostalih novčanih sredstava namijenjenih za podsticaj u poljoprivrednoj proizvodnji za 2019. godinu			
4.	**Obustava** obračuna i plaćanja zatezne kamate na javne prihode			
5.	**Oslobađanje** obaveze plaćanja akontacije poreza na dobit, poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, poreza od priređivanja igara na sreću u paušalnom iznosu			
6.	**Oslobađanje** plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta			
7.	**Odgoda** plaćanja poreza na nekretnine			
8.	**Prekid** provođenja mjera prinudnog izvršenja u postupcima prinudne naplate			

6. **Molimo da u narednu tabelu unesete finansijske efekte mjera za čiju realizaciju je bila nadležna Poreska uprava tj. podatke o planiranim i utrošenim sredstvima i podatke o nenaplaćenim prihodima usljed otpisa/oslobađanja kao mjere:**

Red. br.	Mjera	Planirana sredstva za realizaciju mjere	Utrošena sredstva za realizaciju mjere	Izvor sredstava
1.				
2.				
3.				
...				

Red. br.	Mjera	Nenaplaćeni iznos sredstva za realizaciju mjere
1.		
2.		
3.		
...		

7. **Molimo popunite naredne tabele za čiju realizaciju je bila nadležna Poreska uprava:**

Red. br.	Mjera	Broj poslovnih subjekata koji su podnijeli zahtjev za korištenje mjere	Broj poslovnih subjekata kojima je odobreno korištenje mjere
1.			
2.			
3.			
...			

Red. br.	Mjera	Podaci Poreske Uprave
1.	Broj zaposlenih osoba za koje je realizovano subvencionisanje dijela bruto plate i doprinosa za PIO/MIO na teret poslodavca, do ukupnog iznosa do 880,00 KM	
2.	Broj zaposlenih osoba za koje je realizovano subvencionisanje dijela plaćenih poreza i doprinosa na plate	

8. **Da li je Poreska uprava dostavila Vladi informaciju o realizaciji mjera iz COVID Zakona za koje je bila zadužena?**

DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da u prilogu odgovorenog Upitnika dostavite predmetnu informaciju:

Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih Vladi nije dostavljena informacija o realizaciji mjera iz COVID Zakona:

9. **Na koji način je Poreska uprava informisala javnost o realizaciji mjera iz COVID Zakona za koje je bila zadužena?**

10. **Da li Poreska uprava u dijelu u kojem je zadužena za kontrolu imala blagovremene, tačne i adekvatne informacije za sprovođenje kontrole i dovoljno kapaciteta da sprovede kontrole.**

    DA NE

    Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge:

11. **Molimo Vas da navedete efekte provedenih kontrola po mjerama u dijelu u kojem je Poreska uprava bila zadužena za provođenje kontrola realizovanih mjera**

    Molimo Vas da se prilikom odgovaranja na ovo pitanje usmjerite na to koje nepravilnosti su utvrđene provedenim kontrolama, koje korektivne mjere su preduzete i koji su efekti postignuti

12. **Na koji način je Poreska uprava informisala Vladu, Skupštinu i javnost o rezultatima provedenih kontrola i korektivnim mjerama?**

    Molimo Vas da nam dostavite prateće dokumente/izvještaje

13. **Da li je Poreska uprava analizirala efekte mjera iz COVID Zakona za čiju realizaciju je bila zadužena?**

    DA NE

    Ukoliko je odgovor DA, molimo da dostavite analizu/dokumentaciju koja prikazuje ostvarene rezultate.
    Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih nije vršena analiza efekata ostvarenih mjera:

KANCELARIJA ZA UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM BRČKO DISTRIKTA BiH

1. **Da li je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH bila uključena u izradu Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19 u Brčko distriktu BiH („COVID Zakon")?**

   DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da obrazložite da li su Vaši stavovi i sugestije uključeni u tekst COVID Zakona:

Ukoliko je odgovor NE, molimo da ukoliko imate informacije obrazložite razloge zbog kojih Kancelarija za upravljanje javnom imovinom nije bila uključena u izradu COVID Zakona:

2. **Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH bila je nadležna za provođenje mjere „Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta„,**
   Molimo da opišete način realizacije navedene mjere i potkrijepite ga dokumentacijom

Molimo Vas da nam dostavite Javne pozive na osnovu kojih je mjera realizovana, te opišete procedure i korake u realizaciji mjere, a ukoliko je vršena kontrola postupka dostavite dokumentaciju koja potkrepljuje istu.

3. **Molimo popunite naredne tabele za čiju realizaciju je bila nadležna Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH:**

Red. br.	Mjera	Broj poslovnih subjekata koji su podnijeli zahtjev za korištenje mjere	Broj poslovnih subjekata kojima je odobreno korištenje mjere	Iznos sredstava za koji je odobrena mjera
1.	Oslobađanje plaćanja zakupnine poslovnog prostora i javne površine u vlasništvu Distrikta			

4. **Da li je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH imala blagovremene, tačne i adekvatne informacije za sprovođenje mjere za koju je bila nadležna i dovoljno kapaciteta za realizaciju mjere.**
   DA NE
   *Ukoliko NE molimo da obrazložite

5. **Da li je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH imala drugih poteškoća u realizaciji mjere?**
   DA NE
   * Ukoliko DA molimo da obrazložite

6. **Da li je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH dostavila Vladi informaciju o realizaciji mjera iz COVID Zakona za koje je bila zadužena?**
   DA NE

Ukoliko je odgovor DA, molimo da u prilogu odgovorenog Upitnika dostavite predmetnu informaciju:

Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih Vladi nije dostavljena informacija o realizaciji mjera iz COVID Zakona:

7. **Na koji način je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH informisala javnost o realizaciji mjera iz COVID Zakona za koje je bila zadužena?**

8. **Da li je Kancelarija za upravljanje javnom imovinom Brčko distrikta BiH analizirala efekte mjere iz COVID Zakona za čiju realizaciju je bila zadužena?**
   DA NE

   Ukoliko je odgovor DA, molimo da dostavite analizu/dokumentaciju koja prikazuje ostvarene rezultate.
   Ukoliko je odgovor NE, molimo da obrazložite razloge zbog kojih nije vršena analiza efekata ostvarenih mjera: