

07

PRIVREDA I RESURSI

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poticaju razvoja male privrede

Oblast	Privreda i resursi
Status	Prijedlog, prije skupštinske procedure
Lista	Željko Komšić – Za građansku državu – DF/GS
Izbori	Opći izbori 04.10.2026. · izborna jedinica 201

Predlaagači

- 22 Ibrahim Veladžić
- 14 Amir Tahić

BOSNA I HERCEGOVINA
Federacija Bosne i Hercegovine
UNSKO-SANSKI KANTON
SKUPŠTINA UNSKO-SANSKOG KANTONA

Na osnovu člana 2. tačka g) poglavlja IV. i člana 11. tačka b) odjeljka A poglavlja V. Ustava Unsko-sanskog kantona – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 1/04 i 11/04), na prijedlog Vlade Unsko-sanskog kantona, Skupština Unsko-sanskog kantona, na sjednici održanoj _____ 2026. godine, donosi

Z A K O N
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA
O POTICAJU RAZVOJA MALE PRIVREDE

Član 1.

U Zakonu o poticaju razvoja male privrede („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 5/26; u daljem tekstu: Zakon) poslije člana kojim se uređuju ugovor o dodjeli poticajnih sredstava i izvještaj o utrošku dodaje se novo poglavlje koje glasi:

„POGLAVLJE
PRAĆENJE UČINKA I POVRAT SREDSTAVA

Član 15a.

(Pokazatelji učinka)

(1) Ugovor o dodjeli poticajnih sredstava obavezno sadrži najmanje jedan mjerljiv pokazatelj učinka primjeren konkretnoj mjeri, uz obavezu namjenskog utroška. Pokazatelj učinka nije zamjena za namjenski utrošak, niti namjenski utrošak zamjena za pokazatelj učinka.

(2) Pokazatelji se biraju iz sljedećeg skupa, prema vrsti mjere:

- a) broj održanih radnih mjesta u odnosu na broj na dan zaključenja ugovora, utvrđen prema javnim evidencijama o osiguranicima;
- b) broj novih radnih mjesta zasnovanih na neodređeno vrijeme, koji se ne smije unaprijed obećavati ako mjera nije ocijenjena i javnim pozivom određena kao mjera zapošljavanja;
- c) uvedena oprema, tehnologija ili poslovni proces, s dokazom o nabavci i o stavljanju u funkciju;
- d) promet, izvoz ili produktivnost, ako je to izričiti cilj mjere i ako se početna i ciljana vrijednost mogu utvrditi iz knjigovodstva ili poreskih prijava;
- e) drugi pokazatelj koji je u javnom pozivu unaprijed određen, mjerljiv, provjerljiv i vremenski ograničen.

(3) Javni poziv, a na njegovoj osnovi i ugovor, određuju koji se pokazatelji primjenjuju na tu mjeru, početnu vrijednost, ciljanu vrijednost, ponder ako se primjenjuje više pokazatelja, rok mjerenja i način dokazivanja. Ako se primjenjuje više pokazatelja, zbir pondera iznosi 100 posto.

(4) Broj novih radnih mjesta ne smije se u javnom pozivu, programu poticaja, aktu Vlade kojim se program usvaja niti u obrazloženju tih akata obećavati prije nego što je za tu mjeru urađena procjena i određen pokazatelj iz stava (2) ovog člana.

(5) Pokazatelj se smatra ostvarenim u mjeri u kojoj je dokazan na ugovorenom roku mjerenja. Ako ugovor predviđa izvještavanje nakon 12 i nakon 24 mjeseca, konačna ocjena učinka daje se na kasnijem roku, osim ako je pokazatelj po svojoj prirodi vezan samo uz prvi rok.

Član 15b.

(Praćenje nakon 12 i 24 mjeseca)

(1) Korisnik dostavlja Ministarstvu privrede Unsko-sanskog kantona (u daljem tekstu: Ministarstvo) izvještaj o učinku:

- a) u roku od 30 dana od isteka 12 mjeseci od dana isplate, odnosno od dana stavljanja opreme u funkciju, što kasnije nastupi;
- b) u roku od 30 dana od isteka 24 mjeseca od istog dana.

(2) Izvještaj o utrošku ne zamjenjuje izvještaj o učinku, osim u slučaju iz člana 15f. stav (1) ovog zakona.

(3) Ako korisnik ne dostavi izvještaj o učinku u roku iz stava (1) ovog člana, Ministarstvo ga pismenim putem poziva da to učini u dodatnom roku od 15 dana. Ako izvještaj ni tada ne bude dostavljen, smatra se da ugovoreni pokazatelj nije ostvaren, osim ako Ministarstvo iz javnih evidencija samo utvrdi drugačije.

(4) Ministarstvo može, radi provjere izvještaja, pribaviti podatke po službenoj dužnosti iz javnih evidencija, zatražiti dopunu dokaza i izvršiti uvid na licu mjesta, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak i propisima o inspekcijskom nadzoru.

(5) Ministarstvo u roku od 90 dana od isteka rokova iz stava (1) ovog člana objavljuje na svojoj internetskoj stranici zbirne rezultate programa: broj ugovora, isplaćeni iznos, ostvarene pokazatelje, broj ugovora s djelimičnim ili potpunim povratom i razvrstane razloge povrata. Objava ne sadrži poslovnu tajnu korisnika niti lične podatke, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita ličnih podataka.

(6) Zbirni rezultati dostavljaju se Skupštini Kantona uz godišnji izvještaj o izvršenju programa poticaja.

Član 15c.

(Srazmjeran povrat)

(1) Ako korisnik sredstva nije utrošio namjenski, dužan je vratiti cjelokupan iznos, uvećan za zakonsku zateznu kamatu od dana isplate do dana povrata, u skladu s propisima kojima se uređuju izvršenje budžeta i zatezna kamata.

(2) Ako je sredstvo namjenski utrošeno, ali ugovoreni pokazatelj učinka nije ostvaren, korisnik vraća srazmjeran dio sredstava. Srazmjer se računa prema formuli:

$$\text{iznos povrata} = \text{dodijeljeni iznos} \times (1 - \text{ostvoreni pokazatelj} / \text{ugovoreni pokazatelj}),$$

pri čemu se, ako je ugovoreno više pokazatelja, umjesto omjera jednog pokazatelja uzima ponderirani prosjek ostvarenja, prema ponderima utvrđenim javnim pozivom i ugovorom. Na iznos povrata obračunava se zakonska zatezna kamata od dana dostave rješenja o povratu do dana uplate.

(3) Ako je ostvareno najmanje 80 posto ugovorenog pokazatelja, odnosno ponderiranog prosjeka, povrat se ne traži, osim ako je javnim pozivom za tu mjeru određen stroži prag, koji ne može biti viši od 90 posto.

(4) Ako je ostvareno manje od 40 posto ugovorenog pokazatelja, odnosno ponderiranog prosjeka, vraća se cijeli iznos, osim u slučaju iz člana 15d. ovog zakona.

(5) Ministarstvo o povratu odlučuje rješenjem u upravnom postupku. Rok za povrat je 60 dana od dana dostave rješenja. Protiv rješenja dopuštena je žalba Vladi Kantona u roku od 15 dana od dana dostave. Žalba ne odgađa izvršenje, osim ako Vlada Kantona ili nadležni sud, na zahtjev stranke, odloži izvršenje u skladu sa zakonom. Konačno rješenje izvršna je isprava u smislu zakona kojim se uređuje izvršni postupak.

(6) Sredstva vraćena po ovom članu prihod su Budžeta Kantona i evidentiraju se na poziciji s koje su izvorno isplaćena, odnosno na poziciji koju odredi zakon o izvršenju budžeta za tu godinu.

(7) Pravo na potraživanje povrata zastarijeva u roku od pet godina od dana kada je Ministarstvo moglo utvrditi razlog povrata, a najkasnije u roku od sedam godina od dana isplate.

Član 15d.

(Viša sila i drugi izuzeci)

(1) Povrat se ne traži, ili se smanjuje u mjeri u kojoj je razlog uticao na neostvarenje pokazatelja, ako korisnik dokaže da je pokazatelj ostao neostvaren zbog:

- a) više sile (elementarna nepogoda, epidemija ili epidemija bolesti životinja proglašena od nadležnog organa, ratno stanje ili neposredna ratna opasnost, dugotrajni prekid javnih usluga koji korisnik nije mogao izbjeći niti otkloniti);
- b) smrti, teške bolesti ili trajnog gubitka radne sposobnosti nosioca obrta, kada je obrt vezan za njegov lični rad;
- c) mjere državnog, federalnog, kantonalnog ili općinskog organa kojom je obavljanje djelatnosti privremeno zabranjeno ili bitno ograničeno, a koju korisnik nije prouzrokovao;
- d) drugog razloga koji je ugovorom unaprijed priznat kao izuzetak.

(2) Zahtjev za izuzetak podnosi se u roku od 30 dana od dana kada je korisnik mogao saznati za razlog, uz dokaze. Ministarstvo o zahtjevu odlučuje rješenjem u roku od 30 dana.

(3) Gubitak tržišta, loša poslovna procjena, odustajanje od ulaganja, nedostatak vlastitog učešća i neispunjenje ugovornih obaveza prema trećim licima nisu viša sila.

Član 15e.

(Odnos prema pravilima o državnoj pomoći)

(1) Praćenje učinka i povrat sredstava iz ovog poglavlja ne mijenjaju pravnu prirodu dodijeljene pomoći. Ako je poticaj dodijeljen kao pomoć male vrijednosti (de minimis), povrat se evidentira tako da se umanjuje iskorišteni iznos te pomoći u trogodišnjem razdoblju, u skladu s propisima o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini.

(2) Ako se naknadno utvrdi da je dodjelom prekoračena gornja granica de minimis pomoći ili drugi uvjet dopuštenosti, Ministarstvo nalaže povrat u mjeri prekoračenja, nezavisno od ostvarenja pokazatelja učinka.

Član 15f.

(Pojednostavljena prijava i izvještavanje za male obrte)

- (1) Za samostalne obrtnike i mikrosubjekte koji zapošljavaju do četiri osobe Ministarstvo propisuje skraćeni prijavni obrazac i jedinstveni izvještaj koji spaja utrošak i učinak.
- (2) Od korisnika iz stava (1) ovog člana ne smije se tražiti elaborat, studija izvodljivosti niti revizorski izvještaj, osim ako iznos poticaja prelazi iznos koji odredi Vlada Kantona, a koji ne može biti niži od 20.000,00 KM.
- (3) Dokazi se primarno pribavljaju iz javnih evidencija (registar poslovnih subjekata, poreska evidencija, evidencija PIO/MIO i zdravstvenog osiguranja). Korisnik prilaže samo ono što se u tim evidencijama ne vodi. Ministarstvo podatke iz javnih evidencija pribavlja po službenoj dužnosti.
- (4) Pojednostavljenje ne oslobađa korisnika obaveze istinitog izvještavanja niti pravila o namjenskom utrošku i povratu.“

Član 2.

(Prijelazna odredba za postojeće ugovore)

- (1) Ugovori zaključeni prije stupanja na snagu ovog zakona izvršavaju se po odredbama po kojima su zaključeni.
- (2) Na pisani zahtjev korisnika, Ministarstvo može aneksom uvesti pokazatelje učinka iz ovog zakona, bez pogoršanja položaja korisnika. Aneksom se ne može uvesti obaveza povrata za razdoblje koje je isteklo prije zaključenja aneksa.

Član 3.

(Provedba i rokovi)

- (1) Ministar nadležan za poslove privrede u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donosi izmjene pravilnika o provođenju programa poticaja i usklađuje obrasce javnih poziva s ovim zakonom.
- (2) Javni pozivi koji se objave nakon isteka roka iz stava (1) ovog člana, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, sadrže pokazatelje učinka, pravilo srazmjernog povrata i pojednostavljene obrasce za korisnike iz člana 15f. Zakona.
- (3) Prvi zbirni izvještaj o učinku za programe dodijeljene nakon stupanja na snagu ovog zakona Ministarstvo objavljuje nakon 12 mjeseci od prve isplate po tim ugovorima.
- (4) Do donošenja izmjena pravilnika, postojeći programi nastavljaju se uz izvještaj o utrošku. Ministarstvo može, bez nove zakonske obaveze korisnika, zatražiti dobrovoljne podatke o radnim mjestima i opremi radi pripreme prve evaluacije.

Član 4.

(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Unsko-sanskog kantona“.



PREDLAGAČ ZAKONA:
©© Veladžić Ibrahim



PREDLAGAČ ZAKONA:
© Tahić Amir

OBRAZLOŽENJE

I. Pravni osnov

Nacrt mijenja i dopunjuje Zakon o poticaju razvoja male privrede („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 5/26). Taj zakon Skupština je usvojila 25. februara 2026. godine; prestao je važiti raniji zakon iz 2011. („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 19/11). Novi okvir već se primjenjuje kroz Program poticaja i javne pozive za 2026. godinu, uključujući mjeru jačanja konkurentnosti pravnih lica.

Ustavni osnov je član 2. tačka g) poglavlja IV. Ustava Kantona (donošenje propisa o unapređivanju lokalnog poslovanja) i član 11. tačka b) odjeljka A poglavlja V. (donošenje kantonalnih zakona). U izvornom nacrtu navedena je samo tačka n) člana 11., koja je rezidualna ovlast. Tačka n) nije pogrešna, ali je preuska i odstupa od ustaljene zakonodavne prakse Kantona, pa je osnov sužen na izričite nadležnosti.

Dopune ne diraju visinu izdvajanja (zakonski okvir od dva posto prihoda Budžeta) ni krug korisnika. Učvršćuju praćenje učinka, koje sadašnji obrasci svode na izvještaj o utrošku i izjavu o namjeni. Time se kantonalni režim približava članu 9. federalnog Zakona o poticanju razvoja male privrede („Službene novine Federacije BiH“, broj: 39/24), koji nalaže usklađenost poticajnih mjera s pravilima o državnoj pomoći, te praksi evaluacije grant shema.

II. Problem

Uspješna podjela sredstava nije isto što i uspješan razvojni program. Objavljen konkurs i opravdan račun ne pokazuju je li oprema u funkciji, je li radno mjesto ostalo i je li poslovanje unaprijeđeno. Broj novih radnih mjesta često se obećava prije procjene mjere, pa se politički cilj mijesha s ugovornom obavezom.

Važeći programski akti (ugovor, izvještaj o utrošku, izjava o namjeni, izjava de minimis) dobro pokrivaju fiskalnu pravilnost, ali ne i razvojni učinak. Povrat je predviđen uglavnom za nenamjenski utrošak. Nedostaje zakonsko merilo za slučaj kada je novac utrošen po računu, a cilj mjere nije ostvaren. Bez toga Kanton ne može ni braniti ni popravljati program pred Skupštinom i javnošću.

III. Rješenje

Ugovor mora imati mjerljiv pokazatelj. Zbirni rezultati objavljuju se nakon 12 i 24 mjeseca. Namjenski neutrošeno vraća se u cijelosti, s kamatom od isplate. Namjenski utrošeno, ali bez učinka, vraća se srazmjerno, s pragom od 80 posto (bez povrata) i 40 posto (cijeli povrat), uz izuzetak više sile i srodnih slučajeva. Mali obrti dobijaju kraći obrazac i manje priloga. Početak je moguć preusmjeravanjem postojećih poziva; trošak je evaluacija, ne novi fond.

Srazmjer je sada izričito formulisan u zakonu, a ne prepušten samo pozivu. Time se izbjegava proizvoljnost i omogućava sudska kontrola. Kamata na srazmjerni povrat teče od dostave rješenja, a ne od isplate, jer korisnik do tada nije znao da je obaveza dospjele; kod nenamjenskog utroška kamata teče od isplate, jer je povreda nastala već tada.

IV. Šta je u ovom tekstu korigirano i zašto

1. Naziv zakona usklađen je s predmetom: riječ je o izmjenama i dopunama Zakona o poticaju razvoja male privrede, a ne o „poticajima male privrede“ u množini i bez riječi „razvoja“.
2. Ustavni osnov zamijenjen je tačkama koje stvarno nose zakonodavnu ovlast (član 2.g i član 11.b), uz uobičajenu formulu „na prijedlog Vlade“.
3. Umjesto privremenih oznaka „Član A–E“ uvedeno je označavanje 15a–15f. To je uobičajena tehnika izmjena kada se novo poglavlje umeće iza člana o ugovoru. Konačno prečišćeno numerisanje uskladit će se s brojem tog člana u tekstu Zakona iz SG 5/26; ako je ugovor uređen drugim brojem, članovi se u prečišćenom tekstu prebroje bez mijenjanja sadržaja.
4. Ispravljena je očita greška „Ugodori“ u „Ugovori“ i ujednačena terminologija (ugovor o dodjeli, a ne naizmjenično „korištenje“ i „dodjela“).
5. Upravnopravni sljed povrata doveden je u sklad sa Zakonom o upravnom postupku FBiH i Zakonom o upravnim sporovima FBiH: Ministarstvo donosi rješenje, žalba ide Vladi u roku od 15 dana, žalba ne odgađa izvršenje osim ako se izvršenje odloži, konačno rješenje je izvršna isprava. Izvorni stav „akt je izvršan po pravilima o upravnom postupku i može se pobijati u upravnom sporu“ bio je neodređen i miješao je izvršnost, konačnost i sudsku zaštitu.
6. Kamata je vezana za zakonsku zateznu kamatu, a ne za nepostojeći jedinstveni „propis o budžetu“. Razdvojen je početak tečaja kamate kod nenamjenskog utroška i kod srazmjernog povrata zbog neostvarenog učinka.
7. Dodana je formula srazmjera i pravilo o ponderima, da se izbjegne spor oko toga šta je „odnos neostvarenog i ugovorenog pokazatelja“ kad ima više pokazatelja.
8. Konačna ocjena učinka vezana je za kasniji ugovoreni rok (24 mjeseca), uz izuzetak pokazatelja koji po prirodi žive samo u prvoj godini. Time se sprječava dvostruko kažnjavanje i omogućava korekcija poslovnog toka.
9. Uvedena je zakonska pretpostavka neostvarenja ako izvještaj nije dostavljen ni nakon dodatnog roka, s mogućnošću da Ministarstvo samo utvrdi činjenice iz javnih evidencija. Bez toga bi šutnja korisnika rušila cijeli sistem.
10. Ministarstvu je dano ovlaštenje da podatke pribavlja po službenoj dužnosti i da vrši uvid na licu mjesta. To je u skladu s načelom pomoći stranci i s dužnošću utvrđivanja činjenica u upravnom postupku.
11. Prag od 80 posto ostaje pravilo; stroži prag u pozivu ograničen je na 90 posto, da se pravilnikom ili pozivom ne izigra zakonski smisao „sigurnosnog pojasa“.
12. Viša sila je opisana primjerima, a ne ostavljena praznom formulom. Izričito su isključeni tržišni i poslovni rizici koje korisnik preuzima ulaskom u program. Dodan je rok za odlučivanje o izuzetku (30 dana).
13. Novi član 15e. vezuje povrat za de minimis računicu. Kantonalni poticaji u pravilu jesu pomoć male vrijednosti; povrat mora smanjiti iskorišteni iznos, a prekoračenje plafona povlači povrat nezavisno od učinka. To sprječava sukob s pravilima o državnoj pomoći u BiH i s federalnim članom o usklađenosti poticaja.

14. Pojednostavljenje za obrte zadržano je na „do četiri zaposlena“, što je uže od federalne definicije mikrosubjekta (manje od deset). To je svjesna politika: najlakši režim ide najmanjima. Federalni prag nije diran.

15. Dodani su zastara potraživanja (pet, najviše sedam godina) i pravilo o prihodu od povrata. Bez zastare bi potraživanje visjelo neograničeno; bez pravila o prihodu vraćeni novac lako „nestane“ s pozicije programa.

16. Prijelazna odredba zabranjuje da aneks unese povrat za već isteklo razdoblje. Time se poštuje zabrana povratnog pogoršanja položaja stranke.

17. Umjesto „ministar privrede“ stoji „ministar nadležan za poslove privrede“, što je rodno i organizacijski neutralno i preživljava buduće preimenovanje resora.

18. Stupanje na snagu osmog dana od objave zadržano je jer je to ustavno dopušteno (zakon ne smije stupiti na snagu prije objave) i jer je to ustaljena klauzula kantonalnih zakona.

V. Faktografske napomene

Zakon koji se mijenja zaista nosi oznaku SG USK 5/26: isti broj glasnika sadrži i druge zakone usvojene 25. februara 2026. Ako se pri objavi ovog nacrtu utvrdi da je osnovni zakon naknadno mijenjan ili da mu je prečišćeni tekst dobio novu oznaku, citat se u članu 1. ažurira.

U 2026. godini Ministarstvo već provodi javne pozive s aneksima: prijavni obrazac, izjava o učešću, izjava de minimis, izvještaj o utrošku i izjava o namjeni. Ovaj zakon te anekse ne ukida, nego im dodaje izvještaj o učinku i pravilo povrata.

Iznosi poticaja u kantonalnoj praksi kreću se od nekoliko hiljada KM za obrte i start-up do nekoliko desetina hiljada KM po projektu pravnog lica. Prag od 20.000,00 KM za elaborat zato nije kozmetika: ispod njega bi zahtjev za studijom izvodljivosti ili revizijom bio nesrazmjeran.

Federalni zakon iz 2024. definira mikrosubjekt kao lice s manje od deset zaposlenih i prihodom ili imovinom ispod utvrđenog praga. Kanton smije unutar te kategorije uvesti još lakši postupak za najmanje. Ne smije, međutim, poticajem prekoračiti de minimis plafon koji važi u BiH (trenutno 300.000 EUR u trogodišnjem razdoblju po općem pravilu, uz posebne režime za pojedine sektore).

VI. Rokovi i fiskalni učinak

90 dana: pravilnik i obrasci. Tri do šest mjeseci: unaprijeđeni pozivi i ugovori. Nakon 12 mjeseci od prve isplate: prvi uporedivi zbirni rezultati.

Zakon ne otvara novu budžetsku stavku. Trošak je rad na evaluaciji unutar Ministarstva, eventualno jednokratno usklađivanje informacionog obrasca i, u manjem broju predmeta, vođenje postupka povrata. Povrat je prihod Budžeta, ne rashod. Postojeći ugovori ostaju netaknuti, pa nema rizika masovnih sporova zbog povratne primjene.

VII. Odnos prema kaznenim i prekršajnim odredbama

Osnovni zakon već predviđa prekršaje za nenamjenski utrošak i za nedostavljanje izvještaja, te zabranu novog poticaja pet godina nakon pravosnažne osude. Ovaj nacrt to ne dira. Srazmjeran povrat je upravna, a ne prekršajna sankcija: može se izreći i kad nema prekršaja, ako je novac utrošen namjenski, a učinak izostao. Dvostruko kažnjavanje istog činjeničnog sklopa treba izbjegavati: gdje se traži cijeli povrat zbog nenamjenskog utroška, prekršaj ostaje moguć; gdje se traži samo srazmjer zbog slabijeg učinka, prekršaj nije automatski.

VIII. Zaključak

Tekst zadržava političku namjeru izvornog nacrt: odvojiti utrošak od učinka, uvesti srazmjeran povrat, poštediti male obrte od suvišne papirologije. Ispravljeno je ono što bi u primjeni ili pred sudom puklo: ustavni osnov, numeracija, upravni put, kamata, formula, šutnja korisnika, de minimis, zastara i zabrana povratnog pogoršanja. To su intelektualne, a ne ukrasne izmjene. Bez njih zakon ostaje apel, a ne norma.