



МИНИСТАРСТВО ЗА ЕКОНОМСКЕ ОДНОСЕ И
РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ИЗВЈЕШТАЈ О ПРОЦЈЕНИ УТИЦАЈА ПРОПИСА НА
ЗАКОНУ О СЛОБОДНИМ ЗОНАМА

мај, 2018. године

САДРЖАЈ

1.	УВОД	2
2.	ПОЈАМ СЛОБОДНИХ ЗОНА	2
2.1.	Развој слободних зона и фактори који утичу на оснивање	3
3.	ДЕФИНИЦИЈА ПРОБЛЕМА	8
3.1.	Постојеће стање - анализа.....	8
3.2.	Остали релевантни прописи којима се регулише рад слободних зона.....	13
3.3.	Проблем.....	14
3.3.1.	<i>Неусаглашеност прописа који утврђују рад слободних зона на територији Републике Српске.....</i>	14
3.3.2.	<i>Непостојање обавезе подношења извјештаја о пословању слободних зона у Републици Српској.....</i>	15
3.3.3.	<i>Непостојање одредаба о могућности проширења зоне у Закону о слободним зонама Републике Српске</i>	16
3.3.4.	<i>Ненавођење прописа којима се регулишу запошљавање и радни односи унутар слободне зоне</i>	17
3.3.5.	<i>Непостојање одредби о пореским и царинским олакшицама за рад у слободним зонама</i>	17
3.3.6.	<i>Спорне одредбе Закона о слободним зонама Републике Српске.....</i>	18
3.3.7.	<i>Недостатак инфраструктуре</i>	19
3.3.8.	<i>Дрво проблема</i>	20
4.	ЦИЉЕВИ	21
5.	ПРИМЈЕРИ СЛОБОДНИХ ЗОНА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ, ОКРУЖЕЊУ И У СВИЈЕТУ	21
5.1.	Слободне зоне у Европској унији	21
5.1.1.	<i>Примјер Пољске у поступку преговора о придруживању Европској унији ...</i>	24
5.2.	Примјери слободних зона у окружењу	26
5.2.1.	<i>Србија</i>	26
5.2.2.	<i>Хрватска</i>	28
5.2.3.	<i>Македонија.....</i>	30
5.3.	Слободне зоне у свијету	32
5.3.1.	<i>Кинески модел.....</i>	32
5.3.2.	<i>Слободне зоне у Сједињеним Америчким Државама</i>	35
6.	ЈАВНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ.....	36
7.	ОПЦИЈЕ	37
7.1.	Опција А – не радити ништа	37
7.2.	Опција Б – регулаторна промјена - нови Закон о слободним зонама Републике Српске.....	37
7.2.1.	<i>Регулаторне препоруке.....</i>	38
7.2.2.	<i>Образложење појединих предложених рјешења</i>	39
7.2.3.	<i>Нерегулаторне препоруке.....</i>	41
7.3.	Опција В – специјалне економске зоне.....	43
7.3.1.	<i>Специјалне економске зоне: дефиниција и типови</i>	43
7.3.2.	<i>Локација, власништво и управљање специјалним економским зонама</i>	44
7.3.3.	<i>Врсте подстицаја за специјалне економске зоне</i>	45
7.3.4.	<i>Успостављање специјалне економске зоне у Републици Српској</i>	47
8.	ПРЕПОРУКЕ	49

1. УВОД

Влада Републике Српске је на 157. сједници одржаној 21.12.2017. године донијела Одлуку о спровођењу процеса процјене утицаја прописа на Закону о слободним зонама у Републици Српској и Рјешење о именовању чланова Радне групе за спровођење процеса процјене утицаја прописа на Закону о слободним зонама у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 1/18).

Такође, Влада Републике Српске је Закључком број 04/1-012-2-2731/13 од 18.12.2013. године подржала реализацију PARCO пројекта „Успостављање и/или јачање капацитета институције/а за контролу прописа и успостављање система редукције административних препрека“. У овом пројекту је, између осталог, предвиђена подршка изради пуне методологије процеса процјене утицаја на два прописа. Пројекат је дао дио доприноса овом документу, али је његов финални приједлог резултат усаглашавања радне групе Владе Републике Српске.

Процес процјене утицаја прописа се спроводи на основу стандардне методологије процјене утицаја прописа у складу са Одлуком о спровођењу процеса процјене утицаја прописа у поступку израде прописа („Службени гласник Републике Српске“ број 56/15). Процес обухвата: 1. утврђивање проблема и анализу постојећег стања у области слободних зона, 2. утврђивање циљева и потребе доношења новог законског рјешења, 3. анализу опција и њихових ефеката, 4. дефинисање препорука у сврху рјешења утврђеног проблема и квалитетнијег регулисања предметне области. Пuna методологија процјене утицаја прописа на овом закону се спроводи у циљу предлагања мјера за унапређење области слободних зона у Републици Српској.

2. ПОЈАМ СЛОБОДНИХ ЗОНА

Према UNCTAD¹ дефиницији, слободна зона је најважнија привредно-политичка мјера на подручју царинских олакшица унутар просторно ограниченог подручја економије поједине државе. Из ове дефиниције произлази и основно обиљежје зона, да се на територији поједине државе могу увозити страни производи без плаћања царинских обавеза, ако се ти производи или од њих произведена финална роба не увезе на национално царинско подручје. Међутим, у економском, привредном, политичком и валутном погледу, зоне су саставни дио привредног простора сваке државе.

Слободне зоне представљају физички ограђен простор, дио територије једне земље, опремљен адекватном инфраструктуром, ради обављања како производне, тако и услужне дјелатности уз одређене бенефиције и олакшице. Осим за промоцију извоза и девизне приливе, слободне зоне се често посматрају као инструмент стимулисања економског раста, кроз додатна улагања, трансфер технологије и отварања нових радних мјеста. Оне представљају дио царинског подручја једне земље, на којем се предвиђене дјелатности и кретање лица и ствари, обавља под посебним условима и на којем се примјењује посебан надзор органа државне управе.

¹ United Nations Conference on Trade and Development

Циљ оснивања слободних зона је превазилажење препрека које се тичу инвестирања у привреду, укључујући рестриктивну политику, лоше управљање, неадекватну инфраструктуру, приступ земљи и сл.²

Слободне зоне карактерише следеће:

- Оне се користе као инструмент за реализацију микро-економских циљева, као што су отварање нових радних мјеста и прилив девиза, али и макро-економских и политичких циљева, као што су имплементација стратегије регионалног привредног развоја и структурне реформе;
- Термин „слободна“ значи финансијске и специјалне економске и административне привилегије и погодности које се примјењују унутар зоне, а које не важе за остатак привреде;
- Привилегије се примјењују у строго дефинисаном географском подручју;
- Унутар зона се обављају само економске активности. Свака зона има водећи сектор: трговина, претовар, транспорт, складиштење, производња, финансије, осигурање, туризам и сл.

Често се у јавности појам слободне зоне погрешно схвата као простор апсолутне слободе поступања са страном и домаћом робом на дијелу царинског подручја поједине земље. Међутим, управо је супротно. У царинском надзору слободних зона, најчешће се примјењује начело обавезног документационог и дискреционог физичког царинског надзора. То заправо значи да је корисник слободне зоне дужан пријавити царини свако уношење или изношење робе на/са подручја слободне зоне, али и све облике производње или дораде робе на том подручју. Царинска контрола може у свако доба дана и ноћи ући на подручје слободне зоне ради увида у стварно стање робе, које би морало бити идентично стању у документацији или пријави сваког корисника. Дакле, све активности на подручју слободне зоне и сва кретања робе у њој и изван ње, прописани су и под сталним су надзором, укључујући и могућност физичког царинског надзора сваке пошиљке од стране надлежног царинског органа, а без претходног налога или одобрења државних правосудних органа. Заправо, могло би се рећи да у слободној зони ништа није слободно, а кључни елемент либералности је право корисника слободне зоне да може робу унијети у зону слободно и ставити је у производни или други процес без претходне сагласности или контроле царине, што значајно смањује укупне трошкове пословања корисника, повећава његову продуктивност и профитабилност улагања.

2.1. Развој слободних зона и фактори који утичу на оснивање

Од давнина владари су пружали олакшице и ослобађања пореза трговцима и инвеститорима у замјену за сталне девизне приливе. Прије појаве модерних слободних зона, таква мјеста су концентрисана у Медитеранском појасу, у Делосу у вријеме Грка и Римљана, током средњег вијека у Венецији, Ђенови и Марсеју (OECD Observer). Дакле, претеча данашњих слободних зона биле су слободне луке које су се оснивале крајем XIX и почетком XX вијека. Зоне су осниване како би се убрзао и административно поједноставио проток робе преко великих лука, које су располагале одговарајућим складишним и прекрцајним капацитетима, те специјалистичким кадровима и техничком опремом за осигурање слободног промета. У слободним лукама могле су се обављати и одређене дораде робе (препакивање, сортирање,

² Извор: World Bank, Special Economic Zones (SEZs)

узорковање, вагање, оплемењивање...) без претходне сагласности царинских и других управних органа матичне државе, али уз царински и инспекцијски надзор по начелу случајног узорка и дискреционог поступања.

Тек након Другог свјетског рата, слободне зоне се нагло развијају и шире по цијелом свијету. Прве слободне зоне појавиле су се у Порто Рику (1951), Ирској „*Ireland's Shannon Airport*“ (1959) и Кинеском Тајпеју „*Taichung*“ (1965). У периоду прије 1970-их, већина слободних зона основана је у индустријским земљама. Међутим, од 1980-их долази до масовног успостављања слободних зона у земљама у развоју, најприје у Источној Азији и Латинској Америци, а потом у Централној и Источној Европи, Централној Азији, на Блиском Истоку и Сјеверној Африци.³

Слободне зоне имају различите улоге и задатке, привилегије и овлашћења, оснивају се из различитих разлога, а све то чини да се оне међусобно разликују, те се из тих разлога јавља више врста (типова) слободних зона.

Слободне зоне се могу налазити на више места на територији једне државе. Најчешће су то мјеста која се налазе на главним саобраћајним путевима, важним ријечним или морским лукама. У слободним зонама се обављају дјелатности у сфери трговине, производње, финансија и различитих врста услуга. У производним извозним зонама најчешће доминира по једна дјелатност, али има и зона у којима се обавља више дјелатности. Према неким показатељима, може се закључити да се највећи број слободних зона бави пословима везаним за електронику и производњом текстила. Електроника је највише заступљена у Бразилу, Мексику, Малезији, Сингапуру, Кинеском Тајпеју и Индији, док су текстил и одјећа претежно заступљени у слободним зонама Филипина, Шри Ланке, Египта, Маурицијуса и Туниса. Ради се о густо насељеним земљама са јефтиним радном снагом и пословима који се називају лон производња, односно лон послови.

Слободне зоне су од великог значаја за земљу у којој се оснивају, јер привлаче иностране инвеститоре, што утиче на повећање привредне активности, а од интереса су и за свјетску трговину, с обзиром на то да се преко зоне врше послови реекспорта и транзитни послови.

Слободна зона се може дефинисати са два становишта: територијалног и режимског. Када је у питању територијално становиште, слободна зона представља јасно омеђени простор за који важи посебан правни статус и привредно-системски третман. У другом случају, погодности и статус се одобравају предузећима која обављају одређене облике пословања потпуно независно од њихове физичке локације, а путем посебних законских и подзаконских аката. Може се рећи да су слободне зоне по свом статусу економске енклаве, што им осигурава посебан режим повластица, олакшица и стимулација којима привлаче стране и домаће инвеститоре да улажу своја средства у обављање одређених привредних дјелатности.

Слободне зоне нису статички феномен. Оне су флексибилне и прилагодљиве, те се често и њихови циљеви прилагођавају. Прве слободне зоне у земљама у развоју обично су циљале на привлачење страних инвестиција, отварање радних мјеста и повећање извоза. Развојем слободних зона у касним 1970-им долази до ширења сета циљева на промоцију трансфера технологије и знања, успостављање односа са домаћом економијом, стимулисање регионалног развоја.

У индустријски развијеним земљама, такође су бројни разлози оснивања слободних зона. На примјер, у Јапану имају за циљ промоцију страних инвестиција. Слободна зона *Shannon* у Ирској, имала је задатак да донесе раст у економски нестабилан јужни дио земље. У Великој Британији, Француској и САД-у, то је била ревитализација економски нестабилних урбаних и руралних средина.

³ Извор: World Bank, Special Economic Zones (SEZs).

Оправданост и услови оснивања слободних зона, одређени су равнотежом интереса иностраних инвеститора и домаћих власти, као и равнотежом користи и трошкова изазваних оснивањем и пословањем слободних зона.

Према неким истраживањима међу инвеститорима који послују у слободним зонама, фактори који утичу на оснивање страних фирми у слободним зонама, могу се према важности груписати као слjedeћи:

1.	Политичка (привредна) стабилност	91%
2.	Царинске олакшице	72%
3.	Пореске олакшице	69%
4.	Инфраструктура	66%
5.	Укупна привредна политика земље домаћина	63%
6.	Стабилност валуте	53%
7.	Општи однос према инвестицијама	50%
8.	Помоћ земље домаћина у току и послје почетка рада зоне	50%
9.	Расположивост квалификоване радне снаге	47%

Потенцијални инвеститори на прво мјесто стављају **политичку стабилност** земље у којој се слободна зона налази. Битно је да ли земља домаћин са земљом поријекла инвеститора има склопљене споразуме о узајамној заштити инвестиција и избегавању двоструког опорезивања. Није битно само да ли постоји правна заштита за рад иностраних предузећа у слободним зонама, него и да ли постоји ефикасно економско окружење за то. У том смислу, битно је постојање развијене мреже банкарских, књиговодствених, правних, саобраћајних, телекомуникационих и других услуга. Правна заштита је веома битна за стране улагаче, приликом одлучивања да ли да своју имовину уложи у развој привреде неке земље. Ова заштита може се организовати на више начина. На првом мјесту треба поменути уставне гаранције, којима се на најшири могући начин штите стране инвестиције. Потом слиједи законске гаранције, иза којих такође стоји држава, затим уговорне – које се тичу сагласности самих уговорних страна.

Трошкови транспорта су такође веома битни при одређивању локације неког погона у слободној зони. У те трошкове спадају трошкови утовара и истовара у лукама, као и евентуални трошкови изазвани застојима у саобраћају. Зато су слободне зоне у неким земљама лоциране у близини урбаних центара са добром саобраћајном инфраструктуром. Неке земље предузећима лоцираним у њиховим слободним зонама одобравају посебне транспортне субвенције.

Од великог значаја су **услови коришћења физичке и административне инфраструктуре**. У области физичке инфраструктуре посебно је значајно снабдијевање водом и постојање квалитетне телекомуникационе мреже, повезане са међународним мрежама. Што се тиче **административне инфраструктуре**, она мора да буде ефикасна, посебно у погледу издавања дозвола, царинских формалности, закључивања уговора о издавању зграда и пословног простора, итд.

Од изузетног значаја је статус земље домаћина у међународним економским односима и њен приступ тржиштима развијених земаља. Карактер царинске и девизне енклаве за слободне зоне од користи је страним инвеститорима само ако финални производи из слободне зоне имају преференцијални приступ тржиштима који производима земаља у развоју одобравају развијене земље.

Имајући у виду огромну конкуренцију међу слободним зонама различитих земаља, за пословање у њима, веома су значајни облици и интензитет стимулативних мјера, али и мјера којима се на неки начин ограничава пословање фирми. У погледу одобрења стимулативних мјера значајна је равнотежа користи које од тога има предузеће лоцирано у слободној зони и држава домаћин.

Показало се да је за сваку конкретну зону мање важна апсолутна висина олакшица. Битније је да ли је тим олакшицама компензован неки недостатак у зони, рецимо мањкавост инфраструктуре.

Пореске олакшице везане за ослобађање од пореза на профит нису од одлучујућег значаја. Те олакшице трају најчешће 5 до 7 година, али не дуже од 10. Ослобађање од пореза може бити комбиновано са убрзаном амортизацијом, могућношћу преноса губитка у наредне године или коришћењем профита за покриће губитка из претходних година.

Финансијски подстицаји су изузетно значајни за фирме које послују у слободним зонама. Понуда кредита по сниженим каматним стопама у принципу је значајнија за инвеститоре од пореских стимулација, јер предузећа у слободним зонама значајним дијелом финансирају своја основна средства из зајмова. У многим земљама предузећа у слободним зонама имају приступ развијеним тржиштима кредита и капитала из међународних извора по повољним условима. У циљу привлачења финансијског капитала у многим зонама се иностраним банкама дају значајне пореске олакшице.

Земље у којима се оснивају слободне зоне у принципу дозвољавају неограничен трансфер профита од прве године пословања, као и трансфер укупно иницијално инвестираног капитала послје истека одређеног рока, који најчешће износи три године.

Други облици подстицајних мјера се разликују од зоне до зоне и препуштени су избору земље домаћина. Тако се у појединим земљама одобрава субвенција за дио инвестиција у фиксне фондове или за покриће дијела трошкова за обуку радника. У другим случајевима, до 50% трошкова за обуку запослених узима се као одбитна ставка за пореске олакшице. Неке земље инвеститорима нуде изнајмљивање јефтиног пословног простора који се лако може прилагодити њиховим потребама.

С друге стране, поред разних субвенција и подстицајних мјера, на предузећа у слободним зонама се примјењују и мјере ограничења ради заштите интереса земље домаћина. Најчешће се постављају ограничења за продају робе произведене у слободним зонама, на тржишту земље домаћина. Та ограничења иду чак и до потпуне забране продаје на тржишту земље домаћина. Међутим, ради привлачења инвеститора да улажу у слободне зоне које се налазе у неразвијеним земљама или неразвијеним дијеловима/регионима развијених земаља, обично се користи нешто либералнији приступ и дозвољава се продаја дијела произведене робе и на тржишту земље домаћина. Иако на тај начин може доћи до дјелимичног смањења пласмана производа неких домаћих предузећа, ипак се рачуна и на позитивне ефекте, као што је на примјер, ширење пласмана из зоне које ће омогућити више посла за кооперанте из домаће привреде.

Појављује се и проблем конкуренције домаћих предузећа са предузећима из слободних зона на извозним тржиштима. Због тога неке земље не дозвољавају оснивање одређене производње у својим слободним зонама или не дозвољавају извоз из слободних зона на њихова традиционална тржишта. Рецимо, Кинески Тајпеј послје 1974. године, није дозвољавао оснивање предузећа текстилне индустрије у својим слободним зонама, а Шри Ланка је била забранила извоз одјеће из својих слободних зона на тржиште ЕУ која је била увела квоте на увоз текстила из Шри Ланке.

Гледајући остварене резултате слободних зона, они су условљени фазама развоја земаља, и могу се разликовати како између земаља, тако и унутар њих. Економски резултати и користи развоја слободних зона су статичке и динамичке. Статичке користи подразумевају отварање радних мјеста и стварање прихода, раст и диверсификацију извоза (посебно важно за земље у развоју које се ослањају на извоз примарних производа), девизне приливе, стране директне инвестиције, државне приходе. Динамичке користи је много теже пратити и оне укључују: индиректно отварање радних мјеста, запошљавање женске радне снаге, унапређивање знања и вјештина, трансфер технологија, регионални развој, ефекат демонстрације (који подразумева да

понашање појединаца/компанија може бити условљено посматрањем акција других и посљедицама које су резултат спроведених акција) који произилази из примјене „best practices“.⁴ Овдје се такође препознају користи концентрације индустрија на једном географском подручју, већа ефикасност државе у надзору предузећа, обезбјеђење неопходне инфраструктуре на једном мјесту, боља контрола заштите животне средине, веће могућности успостављања односа између индустрија.⁵

С друге стране, постоје примјери неуспјеха слободних зона, гдје су у зонама искоришћене предности пореских и царинских олакшица, али без остваривања производње, извоза и додатног запошљавања. Неке зоне су биле успјешне у одређеном периоду, али је њихова одрживост доведена у питање, нпр. са повећањем трошкова радне снаге или кад су изгубиле предности повлашћеног приступа.

Критичари слободних зона наводе бројне аргументе којима настоје да докажу да оснивање слободних зона није прави пут. Главни адут им је првенствено то што је у слободним зонама произвођачима допуштено неограничено право располагањем и трансфером остварене добити. Они истичу да се на тај начин одливају средства из земље домаћина, чиме се поништавају позитивни ефекти формирања слободних зона. Дакле, зараде остварене у зонама су велике али одлазе ван земље домаћина. Сљедећи њихов аргумент је да производња у зони конкурише произвођачима из земље домаћина зоне и да може угушити домаћу индустрију. Такође истичу да постоји велика опасност од увоза прљаве технологије у слободне зоне, нарочито у земљама у развоју. Будући да су менаџери у фирмама које послују у слободним зонама углавном странци, високо плаћени, чак вишеструко у односу на домаћу радну снагу, критичари сматрају да су ефекти учења кроз рад код домаће радне снаге занемарљиви из разлога што локална радна снага обавља једноставне, типске послове у процесу производње који не захтијевају велику умјешност. Критичари такође истичу да је у зонама изражена експлоатација женске радне снаге која је изузетно ниско плаћена, те да није ријеткост да мање развијене земље истичу мањи степен законске заштите радника и синдикалне организованости у зонама, у односу на остатак територије, као фактор привлачења страних компанија у зоне. На крају, истиче се и да велика сарадња фирми из зоне са оним локалним, захтијева да локални произвођачи одговоре на захтјеве у погледу стандарда и квалитета произвођача из зоне. Неке анализе критичара слободних зона указују да домаћи садржај не прелази 25% у укупној вриједности финалног производа произведеног у зонама.

Огранак чувеног часописа *The Financial Times*, часопис *Foreign Direct Investment* оцјену конкурентности слободних зона врши у пет категорија: погодности пословања, изграђени објекти и инфраструктура, економичност у пословању, транспортне везе и промоција зоне. Осим тога, неки од кључних индикатора који се користе за мјерење перформанси слободних зона су: директан приступ високо квалитетној инфраструктури, расположиво земљиште, опрема и услуге подршке, унапријеђена регулатива, једноставна правила пословања, ефикасна царинска управа и друге административне погодности.

Посматрајући досадашње искуство у раду слободних зона, може се уочити да у њиховом развоју постоје одређене карактеристичне фазе. У почетку (прва фаза) слободна зона се комплетира са потребном инфраструктуром. Тада постоји значајан прилив страног капитала. У даљем развоју (друга фаза) раст прилива иностраног капитала се наставља, иако опада у релативном учешћу. Овдје извоз расте веома брзо и зона се максимално попуњава предузећима. Сљедећа фаза (трећа) је заправо фаза зрелости. Прилив страног капитала полако јењава, извоз расте по нижој стопи, а мала предузећа се постепено истискују од стране већих, која могу да

⁴ Извор: The World Bank Group, 2008

⁵ Извор: The World Bank Group, 2008

запошљавају раднике са вишим техничким квалификацијама. У четвртој фази, страни капитал се готово у потпуности повлачи, а његову непокретну имовину откупљују домаћа предузећа. Ту постоје двије могућности. Прва је да се слободна зона окрене новом циклусу производње производа виших технологија, а друга је да се слободна зона постепено гаси, будући да су се у домаћој привреди већ развили паралелни капацитети.

Имајући претходно написано у виду, трајно могу да опстану само оне слободне зоне које уз помоћ економске политике земље домаћина, могу непрестано да се прилагођавају међународним токовима инвестиционог капитала. Оне могу да продуже свој живот оснивањем предузећа на вишим нивоима технологије, са капитално интензивним активностима и са већом вертикалном интеграцијом. На тај начин, те слободне зоне би биле више повезане са домаћом привредом и стварале би више домаће додатне вриједности. Исто тако, могу се појавити и нови концепти слободних зона. Тако су рецимо власти у Кинеском Тајпеју основале „научно-индустријски комплекс“, који укључује један број истраживачко-развојних и образовних институција. У тој зони су заживјели пројекти за производњу интегралних кола, компјутера и ласерских оптичких инструмената.

3. ДЕФИНИЦИЈА ПРОБЛЕМА

3.1. Постојеће стање - анализа

БиХ, а у оквиру ње и Република Српска, као и све земље у транзицији, суочавају се са великим потешкоћама у подручју привреде, запослености, спољнотрговинског и девизног пословања, спољне и унутрашње задужености, социјалне политике, демографије итд. У тим условима би се могле примијенити и неке друге, специјалне или мање конвенционалне методе и инструменти. Један од међународно признатих и најчешће коришћених специјалних инструмената економске политике државе, свакако је институт слободне зоне.

У БиХ постоје три закона о слободним зонама и то: Закон о слободним зонама БиХ, Закон о слободним зонама ФБиХ и Закон о слободним зонама Републике Српске. И земље у окружењу су донијеле овакав закон, тако да Закон о слободним зонама познају и Република Србија, Република Хрватска и Црна Гора.

У Републици Српској слободне зоне су регулисане Законом о слободним зонама („Службени гласник Републике Српске“, број 65/03) и Законом о слободним зонама у БиХ („Службени гласник БиХ“, број 99/09). Према Закону Републике Српске, зона обухвата дио територије Републике Српске који је посебно ограђен и означен и у коме се обављају дјелатности уз посебне услове утврђене Законом БиХ. Према Закону БиХ, слободна зона је дио царинске територије БиХ, који је посебно ограђен и означен и у којем се привредне дјелатности обављају уз посебне услове у складу са Законом о царинској политици БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 57/04, 51/06, 93/08, 54/10 и 76/11). Године 2015. донесен је нови Закон о царинској политици у БиХ („Службени гласник БиХ“, број 58/15).

Према Закону о слободним зонама Републике Српске, за оснивање зоне потребно је доношење акта о оснивању зоне, оснивање предузећа за управљање зоном и прибављање сагласности Владе Републике Српске да се на одређеном дијелу територије Републике Српске може основати зона. Основано предузеће подноси Влади Републике Српске, преко Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију, захтјев за давање сагласности за локацију и услове слободне зоне. Уз захтјев се подноси:

- 1) Акт о оснивању зоне, односно подзоне,

- 2) Документација о подручју зоне,
- 3) Елаборат о економској оправданости оснивања зоне, односно подзоне са процјеном страних улагања и очекиване добити од пословања зоне,
- 4) Доказ да предузеће за управљање зоном, односно оснивач, има право коришћења, по било ком основу, земљишта на коме се оснива зона, односно подзона,
- 5) Доказ да ће се обезбиједити просторни, грађевински, енергетски, организациони и технички услови у погледу животне средине и други услови за обављање дјелатности у зони, односно подзони,
- 6) Мишљење надлежног тијела општине, односно града на чијем подручју се зона оснива у вези са оснивањем зоне.

Влада Републике Српске, на приједлог надлежног министарства, даје сагласност у року од 60 дана од дана уредно поднесеног захтјева.

Свака слободна зона има статус правног лица, а оснивач може бити један или више домаћих или страних правних и физичких лица. Савјет министара БиХ, на приједлог Министарства спољне трговине и економских односа даје сагласност за оснивање слободне зоне, ако су услови за оснивање економски оправдани и уколико се процењује да ће вриједност робе извезене из слободне зоне премашити најмање 50% укупне вриједности произведене робе, која напушта слободну зону у периоду од 12 мјесеци. Корисници слободних зона не плаћају порезе и доприносе, осим оних за плате и накнаде. Царине и тарифе се не плаћају на увоз у слободну зону. Увоз опреме која ће се користити у процесу производње унутар слободне зоне изузет је од плаћања царина и дажбина.

Према Закону БиХ, потребно је да оснивач поднесе Министарству спољне трговине и економских односа БиХ захтјев за одређивање дијелова царинске територије БиХ као слободне зоне. Уз захтјев се подноси:

- Акт о оснивању;
- Елаборат о економској оправданости оснивања слободне зоне са посебним нагласком на процјену очекиване добити од пословања у слободној зони, страних инвестиција у зони и о извозним активностима;
- Доказе о постојању просторних, инфраструктурних и комуналних услова за рад, као и о регулисању свих имовинско-правних односа на некретнинама;
- Изјаву којом се обавезује на поштовање свих прописа примјенивих у вези са оснивањем и радом слободних зона;
- Сагласност владе ентитета или Брчко Дистрикта БиХ о оправданости одређивања дијела царинске територије као слободне зоне.

Министарство спољне трговине и економских односа БиХ покреће поступак за доношење одлуке Савјета министара БиХ о одређивању дијелова царинског подручја БиХ као слободне зоне и формира Комисију за утврђивање услова за почетак рада, коју чине по један представник Министарства, Управе за индиректно опорезивање БиХ, ентитетског министарства надлежног за послове просторног уређења, локалне власти кантона, општине или Брчко Дистрикта БиХ у зависности од тога гдје се тражи оснивање зоне. Министарство је дужно да у року од 30 дана од дана подношења захтјева покрене поступак за доношење одлуке Савјета министара БиХ или да обавијести подносиоца захтјева да нису испуњени услови за покретање поступка за доношење одлуке уз навођење услова који нису испуњени. На основу одлуке Савјета министара БиХ, а на приједлог Комисије, Министарство доноси рјешење којим се утврђује да су испуњени услови за почетак рада слободне зоне и да слободна зона може почети радити. Рјешење се доноси у року од 30 дана од дана утврђивања испуњености услова за почетак рада слободне зоне.

Оснивач слободне зоне дужан је да донесе Правилник о условима за обављање дјелатности у слободној зони у року од 30 дана од дана оснивања слободне зоне. Правилником се уређују: радно вријеме, кретање лица и промет робе у зони, обавезе оснивача ради обезбјеђења просторних, техничких и организационих услова коришћења зоне, мјере заштите на раду и мјере заштите животне средине, права и обавезе корисника у односу на оснивача слободне зоне и сл.

Закон о слободним зонама Републике Српске у члану 14. доста неодређено помиње економске и друге услове оснивања слободних зона, док Закон БиХ у члану 8. став 3. каже да је оснивање слободне зоне економски оправдано ако се на основу приложеног елабората о економској оправданости оснивања слободне зоне и других приложених доказа може оцијенити да ће вриједност робе која се извози из слободне зоне прећи најмање 50% укупне вриједности произведене робе која напушта слободну зону у периоду од 12 мјесеци. Такође, у члану 10. регулише ограђивање зоне.

У погледу дјелатности које се могу обављати у слободним зонама у Републици Српској, закон не поставља ограничења, осим у члану 6. у којем пише да није дозвољено обављање дјелатности којима се угрожавају животна средина, здравље људи, материјална добра и безбједност земље. У члану 25. прописано је да се у зони могу оснивати банке и друге финансијске организације, организације за послове осигурања и реосигурања, као и филијале стране банке и организације за послове осигурања и реосигурања, које могу бити и у својини страног лица, сагласно прописима којима се уређују банкарско пословање и послови осигурања и реосигурања.

Према Закону о царинској политици БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 57/04, 51/06, 93/08, 54/10 и 76/11) улазак стране робе у слободну зону не подлијеже плаћању царинских дажбина нити мјерама трговинске политике, јер се сматра да се та роба не налази у царинском подручју БиХ, под условом да није стављена у слободни промет или стављена у неки други царински поступак или кориштена или трошена под неким другим условима од оних који су предвиђени у царинским прописима. Домаћа роба која улази у слободну зону може да се квалификује за мјере које су обично везане за извоз робе. Такође, према Закону о порезу на додатну вриједност („Службени гласник БиХ“, бр. 09/05, 35/05 и 100/08) на робу која улази у слободну зону не плаћа се ПДВ.

Закон о слободним зонама Републике Српске не прописује друге посебне повластице за инвеститоре у слободне зоне. Углавном се бави изједначавањем њихових права са домаћим субјектима. У члану 7. се прописује да имовина корисника зоне не може бити предмет национализације или експропријације. У члану 23. се каже да је улагање капитала на подручју зоне, трансфер добити и ретрансфер улога су слободни. Члан 26. говори да је узимање кредита у иностранству ради пословања у зони, као и давање кредита домаћим и страним правним лицима која послују у зони, слободно.

Порези се помињу само у члану 10. гдје се каже да ће се опорезивање корисника зоне обављати у складу са пореским законодавством Републике Српске. Никакве повластице нису предвиђене.

Будући да сам Закон о слободним зонама Републике Српске не говори о пореским повластицама за стране инвеститоре у слободне зоне, потребно је обратити пажњу на основне законе из пореског система Републике Српске.

Закон о порезу на добит („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 01/17), Закон о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“, број 60/15) и Закон о доприносима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 116/12 и 103/15) не прописују посебне олакшице за слободне зоне.

У Републици Српској слободне зоне не постоје⁶.

⁶ Наводи се да постоји слободна зона „Слобомир“ код Бијељине и ЈП „Слободна Зона“ Шамац, али никакве податке о њима и њиховим пословним активностима није могуће пронаћи.

За разлику од Републике Српске, у Федерацији БиХ је заживио концепт слободних зона. Према Закону о слободним зонама ФБиХ („Службене новине ФБиХ“, бр. 02/95, 37/04 и 43/04), за оснивање слободне зоне потребно је да оснивач (домаће или страног, правно или физичко лице), донесе акт о оснивању слободне зоне. Оснивач затим подноси Влади ФБиХ, путем Федералног министарства трговине, захтјев за давање сагласности за локацију (подручје) и услове слободне зоне. Уз захтјев се подноси:

- Акт о оснивању зоне, односно подзоне;
- Урбанистичку сагласност Федералног министарства просторног уређења и околиша;
- Елаборат о економској оправданости оснивања зоне, односно подзоне, са проценом страних и домаћих улагања, броја запослених и очекиване добити од пословања зоне;
- Доказ да привредно друштво за управљање зоном, односно оснивач тог друштва, има право кориштења, по било ком правном основу, земљишта на коме се оснива зона.

Влада ФБиХ даје сагласност у року од 30 дана од дана уредно поднесеног захтјева. Сагласност се даје на основу образложеног приједлога Федералног министарства трговине, који нарочито садржи мишљење о економској оправданости, усаглашености са планом просторног уређења и мишљење о заштити животне средине. Оснивање слободне зоне је економски оправдано ако се, на темељу приложеног елабората о економској оправданости оснивања слободне зоне и других приложених доказа, може оцијенити да ће вриједност робе која се извози из слободне зоне изван царинског подручја БиХ прећи најмање 50% од укупне вриједности произведене робе која напушта слободну зону у времену од 12 мјесеци (члан 9а.).

Испуњење услова за почетак рада слободне зоне утврђује комисија коју именује Министарство спољне трговине и економских односа БиХ. Након провјере да ли су испуњени сви потребни услови, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ доноси рјешење којим се утврђује да су испуњени сви услови за почетак рада слободне зоне и да слободна зона може почети радити.

Члан 18. Закона ФБиХ прописује да се домаћа роба упућује у слободну зону слободно, ради производње, коришћења и потрошње у слободној зони, уз пријављивање царинарници подношењем спецификације. Ако се та роба враћа из слободне зоне, у цјелости или дјелимично, царинарница на основу спецификације раздужује корисника слободне зоне. У члану 21. се каже да се роба произведена или оплемењена у слободној зони може ставити у промет изван слободне зоне на домаће тржиште, уз примјену прописа о увозу и послужењу наплате царине и других увозних дажбина за увозни садржај у тој роби.

Члан 22. Закона ФБиХ прописује да корисници слободне зоне не плаћају порез и доприносе, изузев пореза и доприноса из плата. Дакле, порез на добит се не плаћа.

Према извјештају Управе за индиректно опорезивање БиХ, на подручју ФБиХ тренутно су активне четири слободне зоне: *Слободна зона „Вогошћа д.о.о.“* Вогошћа; *Слободна зона „Високо д.о.о.“* Високо; *Слободна зона „Холц д.о.о.“* Пурачић; *Слободна зона „Херцеговина д.о.о.“* Мостар. У Информацији о пословању слободних зона у ФБиХ за 2014. годину, коју је Влади ФБиХ доставило Федерално министарство трговине, стоји да вриједност увезене робе из иностранства коју су зоне оствариле, а према једино доступним подацима из 2014. године износи 395,4 милиона КМ, док вриједност произведене робе у зонама извезене у иностранство износи 552,2 милиона КМ. Када је у питању вриједност произведене робе у зонама која је пласирана на домаће тржиште, ради се о 40,4 милиона КМ. Дакле пласирана роба у иностранство чини 93,2% од укупно произведене, док пласирана роба на домаће тржиште чини 6,8% од укупно произведене.

Највећу вриједност укупног извоза остварила је *СЗ Високо* са 445,6 милиона КМ (98,24% укупно произведене робе), док је на другом мјесту *Вогошћа* са 48,3 милиона КМ (99,96% укупно произведене робе), на трећем мјесту је *Херцеговина* са 44,4 милиона КМ (58,15% укупно произведене робе), те *Холц* са 13,8 милиона КМ (96,97% укупно произведене робе).

Када је у питању увоз из иностранства у зону, прва је СЗ *Високо* са 323 милиона КМ, друга *Вогошћа* са 43,6 милиона КМ, трећа *Херцеговина* са 22,6 милиона КМ, те *Холц* са 6,1 милион КМ.

Према посљедњим информацијама ове четири зоне тренутно имају укупну 105 корисника и око 2.240 запослених. Од тога СЗ *Херцеговина* има 56 корисника и око 700 запослених, *Вогошћа* 30 корисника и око 500 запослених, *Високо* 18 корисника и 850 запослених и *Холц* 1 корисника и 190 запослених. Најбоље резултате са аспекта оствареног извоза у односу на вриједност произведене робе остварила је СЗ *Вогошћа* која је извезла 99,98% произведене робе. Иза ње слиједи *Високо* са 96,83%, *Холц* са 96,40%, те *Херцеговина* која је остварила 64% извоза у односу на укупно произведену робу.

Графикон 1. Вриједност увоза и извоза у слободним зонама ФБиХ



Извор: Федерални завод за статистику

Табела 1. Биланс робне размјене са иностранством (у хиљадама КМ)

Година	Извоз		Увоз		Салдо		Покривеност увоза извозом у %	
	РС	ФБиХ	РС	ФБиХ	РС	ФБиХ	РС	ФБиХ
2011	2.560.808	5.421.552	4.577.526	10.171.941	2.016.718	4.750.389	55,9	53,30
2012	2.374.737	5.248.525	4.487.548	9.972.635	2.112.811	4.724.110	52,9	52,63
2013	2.604.090	5.553.143	4.557.635	9.832.197	1.953.545	4.299.054	57,1	56,28
2014	2.692.013	5.778.906	4.946.061	10.354.092	2.254.048	4.575.186	54,4	55,81
2015	2.613.924	6.148.081	4.369.179	10.681.387	1.755.255	4.533.306	59,8	57,56

Извор: Подаци преузети из годишњих извјештаја Републичког завода за статистику Републике Српске и Федералног завода за статистику

У претходној табели приказане су вриједности извоза из Републике Српске и ФБиХ. С обзиром на то да у Републици Српској нема активних слободних зона, можемо претпоставити да је учешће слободних зона у укупном извозу Републике Српске 0%. Према подацима Федералног завода за статистику за 2014. годину, четири активне слободне зоне су извезле робе у вриједности од 552,2 милиона КМ. Учешће слободних зона у укупном извозу ФБиХ је око 10%.

3.2. Остали релевантни прописи којима се регулише рад слободних зона

Већ смо навели да је оснивање слободних зона, управљање слободним зонама, те услови пословања у слободној зони и њен престанак рада у одређеној мјери дефинисани Законом о слободним зонама Републике Српске. Остали прописи којима се регулише пословање у слободним зонама су:

- **Закон о царинској политици БиХ** („Службени гласник БиХ, бр. 57/04, 93/08, 54/10,76/11), релевантне одредбе садржане су у чл. 34, 35, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173 и 197. Закон о царинској политици је измијењен 2015. године („Службени гласник БиХ“, број 58/15). Релевантне одредбе по том закону садржане су у чл. 182. до 199.
- **Закон о порезу на додатну вриједност** („Службени гласник БиХ“, бр. 9/05, 35/05, 100/08 и 33/17) релевантне одредбе садржане су у члану 30. наведеног закона.
- **Правилник о примјени закона на додатну вриједност** („Службени гласник БиХ“, бр. 93/05, 21/06, 60/06, 6/07, 100/07, 35/08 и 65/10) релевантне одредбе садржане су у чл. 60, 61. и 62;
- **Одлука о спроведбеним прописима Закона о царинској политици БиХ** („Службени гласник БиХ“, бр. 63а/04, 60/06 и 57/08), релевантне одредбе садржане су у чл. 402. до 416.
- **Упутство о царинском поступку у слободним зонама** („Службени гласник БиХ“, број 91/09)
- **Упутство о облику, садржају и другим условима које треба садржавати Извјештај о раду слободних зона у БиХ** („Службени гласник БиХ“, број 44/10).

У БиХ предвиђен је и одређени број образаца захтјева, огледних рјешења и контролника којима се олакшава пословање у слободним зонама. Тако нпр. постоји:

- Образац захтјева за одобравање облика и садржаја евиденције о роби која није БХ роба у слободној зони;
- Образац захтјева за одобравање облика и садржаја евиденције о БХ роби у слободној зони;
- Огледни примјер рјешења за одобравање облика и садржаја евиденције залиха робе која није БХ роба у слободној зони;
- Огледни примјер рјешења за одобравање облика и садржаја евиденције за БХ робу у слободној зони;
- Контролник за страну робу која се уноси у слободну зону – К1;
- Контролник за БХ робу која се уноси у слободну зону – К2;
- Контролник за страну робу која се привремено износи и враћа у слободну зону – К3.

3.3. Проблем

У Републици Српској до сада није заживјела ниједна слободна зона.

Узрок оваквом стању може се наћи у незаинтересованости привредника за овакав вид пословања, али и недовољно јасном ставу надлежних институција власти по питању регулаторног оквира и других нерегулаторних мјера које би унаприједило и промовисало слободне зоне у Републици Српској. Један од узрока лежи и у чињеници да је постојање добре инфраструктуре један од битних фактора који би привукао стране улагаче у слободне зоне. Међутим, у овом моменту су потребна већа финансијска средства за унапређење инфраструктуре.

3.3.1. Неусаглашеност прописа који утврђују рад слободних зона на територији Републике Српске

Закон о слободним зонама Републике Српске садржи 30 чланова у којима се регулише оснивање и рад слободних зона или зона у њеном саставу, дјелатности који се могу обављати у зони, услови за обављање тих дјелатности и услови за престанак рада зоне. Закон о слободним зонама Републике Српске је непотпун, из разлога што се на питања која нису регулисана овим законом, примјењују одредбе Закона о слободним зонама БиХ. Законодавац то наводи у члану 1. став 2. овог закона. То подразумијева да се на територији Републике Српске примјењују два истовјетна закона, односно Закон о слободним зонама Републике Српске и Закон о слободним зонама БиХ.

Закон о слободним зонама Републике Српске не прописује обавезу подношења извјештаја о пословању слободних зона од стране оснивача зоне, а одредба којом се та обавеза предвиђа у Закону о слободним зонама БиХ садржи одређене недостатке, што отежава прикупљање информација и праћење стања о слободним зонама у Српској.

У Републици Српској постоји специфична ситуација у погледу оснивања слободних зона које своје пословање обављају на територији Републике Српске, јер да би слободна зона почела са радом потребно је да буде укључено више надлежних органа и институција различитог нивоа власти.

Наиме, у Закону о слободним зонама Републике Српске предвиђено је да ће се зона основати уколико је то економски оправдано. Да би се основала зона и донио акт о оснивању зоне потребно је првобитно да се одреди подручје зоне и услови слободне зоне и подзоне. Не улазећи

у поступак за давање сагласности и документацију која се подноси уз захтјев, Влада Републике Српске на приједлог надлежног министарства (Министарство надлежно за послове просторног уређења) даје сагласност за подручје и услове слободне зоне и подзоне.

Међутим, за почетак рада зоне поред наведене сагласности, потребно је обезбиједити и утврдити услове за почетак рада зоне. Ово питање је предвиђено у Закону о слободним зонама БиХ. Наиме у члану 9. поменутог закона предвиђа се да Министарство спољне трговине и економских односа БиХ оснива Комисију коју чине по један представник Министарства, Управе за индиректно опорезивање БиХ, ентитетског министарства надлежног за послове просторног уређења и локалне власти кантона, општине или Брчко Дистрикта БиХ, у зависности од тога гдје се некретнина на којој се тражи оснивање слободне зоне налази. Комисија утврђује постојање услова за почетак рада у складу са овим законом, захтјевом за оснивање зоне и стварним стањем на терену. Након провјере да ли су испуњени сви услови, којој је обавезно присутан и оснивач слободне зоне и на основу сачињеног записника Комисије, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ доноси рјешење којим се утврђује да су испуњени потребни услови за почетак рада слободне зоне у року од 30 дана од дана утврђивања да су испуњени услови за почетак рада зоне.

Дакле, на основу изнесених одредаба видно је да је за оснивање и почетак рада зоне у Републици Српској потребно примити одредбе Закона о слободним зонама Републике Српске и Закона о слободним зонама БиХ.

Анализирајући додатно одредбе о оснивању слободних зона можемо примити неколико спорних процесних питања која се односе на рад Комисије која утврђује услове за почетак рада зоне. Наиме, поставља се питање на који начин се формира став или мишљење Комисије о испуњености услова за почетак рада неке слободне зоне? Да ли је потребно да се сви чланови комисије једногласно сложе или је потребна само већина гласова? Да ли је за функционисање Комисије потребно да сви чланови буду присутни? Да ли су мишљења Комисије која се наводе у записнику обавезујућа за Министарство спољне трговине и економских односа БиХ и шта се дешава ако постоје различита мишљења чланова Комисије? Долазимо до закључка да није процесно утврђен рад поменуте комисије.

3.3.2. Непостојање обавезе подношења извјештаја о пословању слободних зона у Републици Српској

Сасвим је јасно, без потребе за посебним образлагањем, да је постојање слободних зона (без обзира о којем дијелу територије БиХ се ради) оправдано само ако се може извршити увид у њихово пословање и уколико је њихово пословање економски оправдано. Слободне зоне које не задовољавају законом прописане услове треба затворити. Законом о слободним зонама ФБиХ, у члану 29. прописује се да је слободна зона дужна у року од 90 дана по истеку календарске године доставити федералном органу управе надлежном за послове економских односа са иностранством, извјештај о резултатима пословања слободних зона и оствареном нето девизном ефекту пословања. У ставу 2. наводи се да министар финансија прописује услове и методологију за подношење извјештаја о финансијском пословању слободне зоне. Када су у питању одредбе Закона о слободним зонама БиХ, у члану 14. наводи се да је оснивач слободне зоне дужан сваке године Министарству спољне трговине и економских односа БиХ доставити извјештај о резултатима пословања у слободној зони до краја марта текуће године за претходну годину. У ставу 2. истог члана наводи се да је Министарство дужно извјештај о резултатима пословања свих слободних зона у БиХ доставити Савјету министара БиХ.

Закон о слободним зонама Републике Српске не предвиђа обавезу оснивача зоне да подноси извјештај о пословању слободних зона основаних на територији Републике Српске, због чега релевантне постају одредбе раније наведеног члана 14. Закона о слободним зонама БиХ. Међутим, проблем је што надлежна институција која даје сагласност за одређивање подручја и услова зоне односно подзона (дакле Влада Републике Српске) није укључена у поступак обавјештавања о пословању слободне зоне, од стране њеног оснивача, нити постоје одредбе којима се предвиђа обавеза институција БиХ да податке о пословању слободне зоне прослиједи Влади Републике Српске. **Кључно питање је заправо – да ли постоји надлежна институција у Републици Српској која располаже подацима о пословању слободних зона основаних на њеној територији?**

3.3.3. Непостојање одредаба о могућности проширења зоне у Закону о слободним зонама Републике Српске

Према Закону о слободним зонама Републике Српске, зона представља дио територије Републике Српске који је посебно ограђен и означен, у коме се обављају дјелатности уз посебне услове утврђене законом (члан 2. закона). Зона се може састојати из искључиво једног просторног одвојеног дијела – подзоне, који чини привредну и организациону цјелину зоне. Ако се зона састоји из два дијела, сваки дио мора бити посебно одвојен и означен (члан 13. закона). Оно што се не предвиђа у Закону о слободним зонама Републике Српске је могућност проширења слободне зоне у случају попуњености капацитета.

У Закону о слободним зонама БиХ прописују се одредбе које се односе на проширење зоне, јер се у члану 11. закона наводи да се на промјену граница слободне зоне примјењују одговарајуће одредбе поменутог Закона, а које се односе на оснивање слободне зоне. То донекле има смисла будући да се у чл. 6. и 9. Закона о слободним зонама БиХ предвиђају услови за оснивање и почетак рада зоне, као и надлежни орган који доноси рјешење о утврђивању услова за почетак рада зоне. Међутим, одредбе о оснивању слободних зона нису садржане само у Закону о слободним зонама БиХ, већ и у Закону о слободним зонама Републике Српске, у смислу давања сагласности на подручје и услове слободне зоне, односно не постоји могућност оснивања зоне на територији Републике Српске без кумулативне примјене одредаба Закона о слободним зонама БиХ и Закона о слободним зонама Републике Српске. Због тога се не може не примијетити да у овом случају одредбе Закона о слободним зонама БиХ нису у потпуности примјениве у Републици Српској. Разлог томе је што су одредбе и надлежни органи који су укључени у поступак оснивања слободних зона садржани и у Закону о слободним зонама БиХ и у Закону о слободним зонама Републике Српске. Међутим, наспрот томе, у члану 11. Закона о слободним зонама БиХ наводи се да ће се на промјену граница слободне зоне примјенити одговарајуће одредбе само једног закона, тј. Закона о слободним зонама БиХ. Дакле, спорна је директна примјена одредби Закона о слободним зонама БиХ на категорију проширења слободне зоне која се налази и послује на територији Републике Српске. Могућност проширења слободне зоне није предвиђена ни у одредбама Закона о слободним зонама ФБиХ.

3.3.4. Ненавођење прописа којима се регулишу запошљавање и радни односи унутар слободне зоне

Један од стратешких циљева због којих је нека земља заинтересована за постојање слободне зоне унутар њене територије је да се омогући запошљавање већег броја радника и смањи незапосленост. Ово је посебно изражено код земаља које су у транзицији и у којима је незапосленост радника (посебно младих) горући проблем.

У Закону о слободним зонама Републике Српске нису садржане посебне одредбе којима се регулише запошљавање и радни односи унутар слободне зоне. У Закону о слободним зонама Републике Српске предвиђено је *да корисник зоне има право да слободно запошљава раднике из иностранства уколико није другачије одређено радним законодавством Републике Српске (члан 8. закона)*. Међутим, такво законско одређење је недовољно, јер не предвиђа услове којима се јасно наводи на који начин запослена лица у слободним зонама могу да заснују радни однос и који прописи ће се примјењивати на заснивање, трајање, престанак радног односа и обезбјеђивања мјера заштите на раду.

Закон о слободним зонама БиХ даје прилично широко дискреционо овлашћење оснивачу слободне зоне (а који уједно може бити и корисник зоне) да уређује односе у зони и прописује правила, без постојања контроле тих правила од стране јавне власти. Тако нпр. чланом 13. Закона прописује се обавеза оснивача зоне да донесе Правилник о условима за обављање дјелатности у слободној зони, у коме се, између осталог, одређује и радно вријеме и мјере заштите на раду.

Међутим, овдје се могу уочити два проблема:

- Прво, оснивачу зоне оставља се могућност прописивања радног времена и мјера заштита на раду без одређивања правног оквира у коме се он мора кретати приликом одређивања ових елемената из радног односа;
- Друго, поставља се питање контроле наведеног правилника од стране органа јавне власти, односно надлежног министарства (према Закону о слободним зонама БиХ то је Министарство спољне трговине и економских односа БиХ) и надлежних царинских органа. Наиме, наведени правилник доставља се надлежном органима, али не ради контроле и давања сагласности, већ ради упознавања истих са садржином правилника.

На основу наведеног, поставља се питање оправданости широких дискреционих овлашћења оснивача слободне зоне, поготово када имамо у виду да он није непристрасно лице које уређује односе у слободној зони, већ субјекат који има прије свега економски интерес.

У Републици Србији то је урађено на другачији начин, будући да је предвиђено да се на акт који оснивач зоне доноси и којим се ближе уређују поједини односи унутар зоне мора дати сагласност од стране Управе за слободне зоне (члан 10. закона).

3.3.5. Непостојање одредби о пореским и царинским олакшицама за рад у слободним зонама

Оснивање и добро пословање слободних зона у великој мјери заснива се на пореским, царинским и другим олакшицама које разне земље свијета, Европе и сусједства дају инвеститорима како би они као оснивачи или корисници слободних зона пословали на домаћој територији. Из тога проистиче да је добра конкурентност слободне зоне кључна у привлачењу инвестиција. Када се посматра са правног аспекта слободне зоне у Републици Српској могу бити конкурентне само уколико су правни прописи којима се уређује ова материја јасни, прецизни,

свеобухватни и са аспекта пословања повољни за инвеститора. Стога би прво требало поћи од тога каква је законска регулатива којом се уређују слободне зоне у Републици Српској.

Када су у питању пореске или царинске олакшице које се прописују у Закону о слободним зонама Републике Српске, само се у чл. 10. и 19. поменутог закона⁷ наводи да ће се опорезивање корисника зоне обављати у складу са пореским законодавством Републике Српске, односно да су извоз робе и услуга из зоне, као и увоз робе и услуга у зону слободни у складу са спољнотрговинским и царинским прописима. Овако постављене законске одредбе нису довољне и из њих се уопште не може ни закључити да постоје законске олакшице за пословање унутар слободне зоне, а нити о каквим се олакшицама ради. Ако се поред одредби из овог закона у обзир узму и одредбе Закона о слободним зонама БиХ, примијетићемо да се у члану 5. став 2. наводи да корисници слободних зона обављају дјелатност у зони уз посебне услове у складу са Законом о царинској политици БиХ и овим законом, на основу закљученог уговора са оснивачем зоне, уз претходну сагласност царинских органа. Овдје се такође не може закључити да ли заиста постоје олакшице и о каквим се олакшицама ради. Овако постављено законодавно рјешење пропушта да инвеститору укаже на погодности пословања унутар слободне зоне која је основана на територији Републике Српске. Јасно је да се сва питања (поготово питања царинског надзора) не могу предвидјети у Закону о слободним зонама, али је неопходно предвидјети норме којима се предвиђају основне олакшице пословања у зони, а остали елементи којима се детаљније разрађују те олакшице и сам поступак њихове спроведбе своје мјесто могу наћи у другим сродним законима. Сматрамо да је једно од кључних питања за повећање конкурентности слободних зона у Републици Српској јасно и одређено законодавство у коме се на недвосмислен начин предвиђају основне и најбитније пореске и царинске олакшице.

Сва друга законодавства, укључујући и Закон о слободним зонама ФБиХ нешто детаљније уређује повластице. Тако у Закону о слободним зонама ФБиХ прописује се: *„Опрема која се увози у слободну зону, а намијењена је производњи у зони биће изузета од плаћања царинских обавеза искључујући царинско евидентирање, уколико другачије није предвиђено одредбама Закона о царинској политици Босне и Херцеговине“*. *„...На извоз из слободне зоне у друге земље не плаћају се царина, извозне дажбине и таксе. Корисници слободне зоне не плаћају порез и доприносе, изузев пореза и доприноса из плата итд...“* Из наведених одредби потенцијални инвеститор може да створи јаснију слику о погодностима и олакшицама које постоје унутар слободне зоне (а исто тако и о обавезама).

3.3.6. Спорне одредбе Закона о слободним зонама Републике Српске

У Закону о слободним зонама Републике Српске јасно је да у оквиру једне зоне може постојати више домаћих или страних корисника (што најчешће и јесте случај) који послују унутар зоне и запошљавају раднике. Такође је јасно да корисник зоне не мора бити и оснивач зоне.

Проблем се уочава када се тумаче одредбе члана 20. Закона у којима се наводи: *„Корисник зоне је дужан да омогући спровођење мјера царинског надзора и води прописану евиденцију о роби која се увози, односно уноси у зону, извози, односно износи из зоне и користи у зони.“* Тумачећи наведене одредбе произилази да је било који корисник зоне дужан да води прописану евиденцију о свим робама које се увозе, извозе и користе у зони, што је немогуће. Није логично да један корисник зоне води евиденцију о роби коју увози, извози или користи други корисник зоне

⁷ У Закону о слободним зонама Републике Српске у одредбама чл. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26. регулише се пословање у зони, али ни оне не садрже кључне пореске и царинске олакшице пословања у зони.

из простог разлога што исти не располаже таквим информацијама. Међутим, посматрајући законски текст и одредбе члана 20. из истих проистиче да таква обавеза постоји.

Такође, у одредбама члана 12. Закона о слободним зонама Републике Српске предвиђа се да се зона може основати на подручју мјеста које има ваздухопловно или ријечно пристаниште отворено за међународни саобраћај, или уз магистрални пут, односно магистралну жељезничку пругу. Набрајањем подручја на којима се може основати слободна зона, без остављања законске могућности за шире одређење тог појма, непотребно сужава могућност избора најповољнијег мјеста за функционисање зоне. Када је у питању законодавно рјешење у Републици Српској поставља предвиђено је оснивање само једног просторно одвојеног дијела-подзоне, које чини привредну и организациону цјелину зоне (члан 13. закона), док се у свим другим законима који се примјењују у окружењу предвиђа могућност постојања више одвојених дијелова унутар слободне зоне.

Такође, спорне су и одредбе члана 2. Закона о слободним зонама Републике Српске у којима се предвиђа да зона обухвата дио територије Републике Српске који је посебно ограђен и означен, у коме се обављају дјелатности уз посебне услове утврђене Законом о слободним зонама БиХ, а Закон о слободним зонама Републике Српске пропушта да утврђује посебне услове за обављање дјелатности унутар зоне.

3.3.7. Недостатак инфраструктуре

Геосаобраћајни положај Републике Српске, односно БиХ, Србије, Хрватске и Црне Горе значајан је у транспортном систему Европе. Преко ових држава воде најкраће везе средње Европе са Јадранским морем.

Међутим, код нас постоје бројни проблеми.

Иако су у току значајни инфраструктурни пројекти у циљу побољшања друмског саобраћаја, у овој области потребна су и додатна улагања. Када је у питању жељезничка инфраструктура и транспорт, према густини мреже пруга Република Српска и БиХ се могу упоредити са државама западне Европе.⁸ Међутим, постојећа жељезничка мрежа не може се користити у номиналном капацитету, јер није извршен ремонт пруга, осигурање бројних прелаза, осигурање неких станица, ремонт радионичких капацитета, обнова возног парка, те не постоји довољан број возова за саобраћај на средњим и дужим релацијама. Све ово заједно указује да је у жељезничку инфраструктуру потребно уложити значајна финансијска средства.

За функционисање слободних зона неопходно је и квалитетно функционисање ваздушног саобраћаја, како у смислу путничког тако и теретног, односно робног транспорта.

У вези са воденим транспортом и инфраструктуром, треба истаћи да је код нас пловна ријека Сава у дужини од 333 км. Она представља границу између БиХ с једне стране и Србије и Хрватске са друге стране. Пошто је Сава притока Дунава, тако је и водени транспорт повезан са Дунавом – који се третира као VII трансевропски транспортни коридор. На овај начин укључени смо у мрежу европских водених путева. Међутим, без обзира на ове предности воденог транспорта, код нас постоји његова недовољна употреба, те усмјеравање робних токова у неке друге видове транспорта. Због тога би требало радити на осавремењивању флотних капацитета, оживљавању потражње за ријечним транспортом, те обнови и ревитализовању капацитета водне инфраструктуре и обезбјеђењу услова за повећање безбједности.

⁸ Жељезничку мрежу у БиХ чини 1.401 км пруга, од чега РС 425 км, а ФБиХ 616 км.

Због свега наведеног мишљења смо да је у Републици Српској потребно извршити мапирање локација, које би с обзиром на постојеће стање представљале потенцијалне локације за оснивање слободних зона.

3.3.8. Дрво проблема

На основу горе наведеног, може се закључити да постоји већи број регулаторних и нерегулаторних проблема који имају своје узроке и посљедице, приказане у наредној шеми:



4. ЦИЉЕВИ

Општи циљ:

- Унапређење економије у Републици Српској.

Специфични циљеви:

- Привлачење инвеститора;
- Увођење нових технологија и обнављање индустријских потенцијала;
- Стварање нових радних мјеста.

5. ПРИМЈЕРИ СЛОБОДНИХ ЗОНА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ, ОКРУЖЕЊУ И У СВИЈЕТУ

Савремене слободне зоне отварају се за стране улагаче, које треба привући из разлога што домаћи немају довољно капитала, технологија, вјештина итд. Код привлачења страних улагача треба имати у виду да они увијек разматрају десетине мјеста по свијету тражећи она на којима ће имати најмање трошкове изградње, најмања улагања у инфраструктуру, најбољу међународну саобраћајну повезаност и најмање административних препрека.

У свијету данас постоји око 800 слободних зона са више од 20 милиона запослених, а погодности које пружају својим корисницима су различите и крећу се од понеке повластице и пружене услуге до потпуне инфраструктурне и логистичке подршке. У Кини се оснива највише слободних зона. Тако нпр. слободна зона Шенџен достиже стопу привредног раста од преко 30% годишње. Занимљив је и Пољски експеримент који је остварен 1994. године. Почетних 15 слободних зона понудило је потпуно ослобођење од пореза на добит у првих десет година пословања и привукло је 700 страних улагача с 2,8 милијарди долара. Неуспјеси су једнако спектакуларни. Тако нпр. слободне зоне у Африци смјештене у изолованим подручјима у којима није постојало ни инфраструктурних нити административних подстицаја, као и улагање у стратешки неважне секторе.

Понуда локација са специјалним погодностима за пословање примјењује се у свијету са великим успјехом. Њихов број нарочито је увећан у последњих десетак година. Велики број предузећа користе зоне и паркове у Кини, Мексику, САД-у, Турској, Египту, Пољској, Мађарској, итд. Дobar примјер је Дубаи. На празним пјешчаним динама (где није било прихода) држава се одрекла пореза и царина. Данас се тамо налази „Jebel Ali Free“, једна од најуспешнијих слободних зона у свијету, која се простире на 100 квадратних километара са више од 1.000 иностраних компанија.

5.1. Слободне зоне у Европској унији

Према ЕУ-попису слободних зона од 30. јула 2015. године у државама чланицама послује укупно 83 слободних зона, од којих 69 типа 1 и 14 типа 2:

- слободна зона тип 1 (Control type 1) и њу карактерише ограда (жица), царинска служба на улазу, те смјештај робе у зону са документима који прате робу,
- слободна зона тип 2 (Control type 2) и оне су класична царинска складишта у које се роба смјешта уз посебну документацију (царинску декларацију), нису ограђена и немају царинску службу на улазу, односно излазу.

Ова два наведена облика пословања слободних зона у ЕУ и начин њиховог функционисања прописана су у Уредби Комисије, број 2454/93 од 02. јула 1993. године, о утврђивању одредаба за провођење Уредбе Савјета, број 2913/92 о Царинском законуку Заједнице. Оно што је занимљиво истаћи је да се у овој области дешавају честе измјене и допуне прописа, што поједине теоретичаре упућује на закључак да би ЕУ ускоро могла укинути зоне типа 2.

Од 28 држава чланица, 4 немају слободних зона, и то: Белгија, Мађарска, Словачка и Шведска. С друге стране, највећи број слободних зона има Хрватска, 13 слободних зона, затим Чешка 9, од којих 8 слободних зона типа 1 и једну слободну зону типа 2, Пољска 7 слободних зона типа 1, те Румунија и Бугарска по 6 слободних зона, такође типа 1. Финска има 6 слободних зона, од чега 2 типа 1, те 4 типа 2. Грчка, Летонија и Шпанија имају по 4 слободне зоне типа 1, Естонија 3 слободне зоне типа 1 и једну слободну зону типа 2, Француска 2 слободне зоне типа 1, Њемачка по 2 слободне зоне типа 1 и типа 2, а Италија 2 слободне зоне типа 1 и једну слободну зону типа 2. Кипар и Ирска имају по 2 слободне зоне типа 2, Данска једну слободну зону типа 1, а Литванија, Малта, Португал и Словенија по једну слободну зону типа 1. Холандија и Велика Британија имају по једну слободну зону типа 2. Међу познатијим слободним зонама истичу се: слободна лука Хамбург (Њемачка), слободна зона Шенон (Ирска), зоне у Трсту и Венецији (Италија), у Грацу, Линцу и у околини Беча (Аустрија), у Севиљи (Шпанија), у Финској, итд. Погодности за рад у слободним зонама Европске уније, разликују се од зоне до зоне.

Европска унија наслиједила је и прихватила слободне зоне које су у земљама чланицама дјеловале у тренутку оснивања ЕУ 1958. године, уз остављање могућности оснивања и нових слободних зона. До 1969. године улагачи у зонама на подручју ЕУ могли су слободно увозити сировине, машине и опрему из земаља изван ње ради производње за извоз. Продаја на тржишту ЕУ била је ограничена или чак забрањена, а производи из слободних зона продавани у ЕУ подлијегали су царини на њихову пуну вриједност. Године 1969. услови пословања корисника слободних зона изједначени су са условима предузетника⁹. Корисници слободних зона од тада плаћају царину на увоз опреме из земаља ван ЕУ, а ако продају на европском тржишту, царина им се обрачунава само на вриједност онога што су увезли.

Када говоримо о правним изворима слободних зона у ЕУ треба кренути од Царинског законика Европске уније, који је усвојен на Савјету Европске заједнице 12.10.1992. године под бројем 2913/92 ЕЕЗ¹⁰. У поменутом Царинском законуку у Поглављу III, Глава 1 детаљно се говори о слободним зонама и слободним складиштима.

Царински законик ЕУ има неке битне одреднице које износимо у наставку.

Опште одредбе

У својим општим одредбама (чл. 166-169) Законик третира слободне зоне и слободна складишта као дијелове царинског подручја Заједнице, или простор који се налази на том подручју, а који је одвојен од осталог царинског подручја. У одредбама овог Законика јасно се истиче право држава чланица да управљају слободним зонама и слободним складиштима, те оставља могућност избора начина на који ће се вршити преглед и царинске формалности.

Смјештај робе у слободне зоне или у слободна складишта

⁹ Директива број 69/73 од 04.03.1969. године

¹⁰ Није више на снази

Регулисан је члановима 169. и 170. гдје је нарочито битан члан 170. којим се одређује потврђивање царинског статуса робе од стране царинског органа, односно да ли је роба која је смјештена у слободну зону или слободно складиште роба из Заједнице или није.

Рад слободних зона и складишта

Прописан је члановима од 171-177, а одређује неограничени рок држања робе у њима, обављање свих индустријских, комерцијалних или услужних послова као и забране обављања одређених дјелатности особама које не пруже неопходне гаранције да ће се понашати у складу са одредбама овог Царинског законика. Исто тако, прописано је стављање робе у слободан промет, омогућавање манипулисања над њом, њеног оплемењивања итд. Наглашено је издвајање старе слободне луке Хамбург која послује под посебним условима. Исто тако, наглашен је посебан статус над робом која је обухваћена заједничком пољопривредном политиком. Дате су одредбе које се односе на залихе или инвентар као и захтијевање декларација за стављање у слободан промет или декларација за привремени увоз (обрачун од укупног обима квоте). Надаље, прописано је вођење евиденције робе на начин који одобре царински органи, за сва лица која врше складиштење оплемењивање односно продају или куповину робе у слободној зони или складишту.

Излаз из слободних зона или из слободних складишта

Прописан је члановима 177-181. тј. одређено је под којим условима и процедурама се робе извозе или поново извозе из царинског подручја Заједнице, или уносе у други дио подручја Заједнице. Води се рачуна о царинској вриједности и количини која се треба узети у обзир за такве робе као и остали детаљи који се примјењују на заједничку пољопривредну политику и слично. У случају да се роба увезе или врати у неки други дио царинског подручја Заједнице или се над њом спроведе неки царински поступак, потврда која се наводи у члану 170. под (4) може се користити као доказ да је та роба из Заједнице, односно да није из Заједнице. Ово је важно због плаћања дажбина, као и прибављања посебних извозних дозвола уколико се на основу увјерења о поријеклу или неког другог доказа утврди да ли је роба из Заједнице или није. Царински органи морају да се увјере да су у случају када се роба извози или поново извози из слободне зоне или слободног складишта испоштовани сви прописи којима се регулише извоз или поновни извоз.

Након тога, донесена је Уредба о Царинском законнику Заједнице, број 450/2008 Европског парламента и Савјета од 23.04.2008. године, а затим и Уредба о Царинском законнику Уније, број 952/2013 која је и данас на снази.

Последњом Уредбом прописане су одредбе које се односе на:

- именоване слободних зона,
- зграде и дјелатности у слободним зонама,
- уношење робе у слободну зону и њено стављање у поступак,
- поступање са робом Уније и она која то није у слободним зонама,
- изношење робе из слободних зона и њен царински статус.

Рад слободних зона у Европској унији регулисан је двостепено. Првостепено значи да свака чланица доноси одлуку за отварање слободне зоне и то рјешење доставља Европској комисији у Бриселу. Другостепено значи да Комисија одлучује по поднеску и објављује одобрење или одбијање захтјева, у свом службеном гласнику, тзв. списак отворених слободних зона на територији ЕУ. Уредба разликује слободну зону и тзв. слободна царинска складишта. Према регулативи ЕУ, слободне зоне и слободна царинска складишта чине територију ЕУ, али у погледу царина и мјера економске политике, третирају се као страна територија. Тако роба унесена на те територије с намјером поновног извоза, последице дораде или прераде, било да је поријеклом из или изван ЕУ, не подлијеже плаћању царинских нити других увозних дажбина, ослобођена је и пореза. Истовремено, производна средства која су унесена на територију слободне зоне због производње, а поријекло им је изван ЕУ, подлијежу плаћању увозних дажбина и пореза. Уз одобрење царинског органа, за производњу у слободној зони може се употријебити и роба,

сировина и готови производи из ЕУ тзв. начело еквиваленције. Готови производи могу се продавати и на тржишту ЕУ. У таквом случају настаје обавеза да се плате увозне дажбине на увезену робу, употребљену за производњу. Према регулативи ЕУ, на територији слободних зона и слободних царинских складишта може се обављати дјелатност само са одобреном евиденционом картицом залиха робе. Не постоји потреба за посједовањем царинских докумената у промету робе на територији слободне зоне, довољно је посједовати товарни лист за робу, док за потребе контроле царинског органа служи евиденциона картица смјештене робе. Сходно поменутом, регулатива рада слободне зоне омогућује поједностављен поступак ускладиштења робе. Роба у промету у оквиру слободне зоне не пријављује се царинском органу, нити је потребно да је прате царинске исправе. Умјесто тога, треба само посједовати евиденциону картицу код ускладиштења.

Кад земље чланице достигну ниво развоја гдје ће услови пословања у данашњим зонама бити једнаки условима било гдје другдје у ЕУ, разлози за оснивање слободних зона ће нестати, а тржиште ће бити слободно свугдје унутар европских граница.

Имајући у виду одредбе Царинског законика ЕУ о слободним зонама, постоји неколико ствари које су карактеристичне за функционисање слободних зона основаних на територији ЕУ. Наиме, у овим зонама дозвољено је обављање дјелатности у виду унутрашње прераде, паковања и других ограничених функција дораде робе, али не и производње. Надаље, опрема за потребе слободних зона не може се увозити без плаћања увозних дажбина, а порез на додатну вриједност се према *acquis*-у не изузима од обавезе плаћања за испоруке роба и услуга у слободну зону, односно на слободне зоне које послују на територији ЕУ примјењују се одредбе Директиве Савјета 2006/12/ ЕЗ од 28. новембра 2006. године о заједничком систему пореза на додатну вриједност.

5.1.1. Примјер Пољске у поступку преговора о придруживању Европској унији

Закон о специјалним економским зонама у Пољској, усвојен је 20.10.1994. године, а посљедњи консолидовани текст објављен је 10.02.2015. године. Почетни резултати, послје оснивања специјалних економских зона били су веома оптимистични. У периоду од 1994-1998, седамнаест зона је основано у Пољској и инвеститори који су радили у њима су изразили намјеру улагања преко 1,3 милијарди долара, као и отварање 12.000 радних мјеста. Међутим, проблеми су почели у марту 1998. године, када је Пољска почела преговоре о приступању са ЕУ.

Као што је познато, усклађивање законских норми земље кандидата са ЕУ нормама, одувјек је био један од основних захтјева за чланство у ЕУ. Будући да је одмах, у раној фази преговора, било јасно да прописи који се односе на оснивање и рад специјалних зона у Пољској нису у складу са ЕУ прописима о конкуренцији, Пољска је знала да ће их морати мијењати. Један од највећих проблема било је непостојање лимита државне помоћи која се нуди инвеститорима у специјалним зонама, јер закон ЕУ јасно прописује да тај обим не може прећи 50% од трошкова инвестиција за велике компаније и 65% трошкова инвестиција за мала и средња предузећа. У то вријеме, фирме које су радиле у пољским специјалним зонама су већ биле прекорачиле тај лимит, или је било јасно да ће га прекорачити у скорој будућности. На основу примједбе ЕУ из фебруара 1999. године, Пољска је пристала да измијени постојећи закон и те измјене су ступиле на снагу 01.01.2001. године.

Измијењени закон био је усклађен са правним тековинама ЕУ, али се он односио само на оне који инвестирају у Пољске специјалне зоне послје 31.12.2000. године. Дакле, није се односио на послове који су започети прије тога, зато што је члан 13. Закона забрањивао умањивање стечених права свих оних који су започели послове у складу са старим законом. Измјене које су ступиле на снагу почетком 2001. године, углавном су се бавиле постављањем ограничења на

државну помоћ, која је прије тога могла да буде практично неограничена. У складу с тим, инвестирање у специјалне зоне после 31.12.2000. године је морало да се придржава бројних фактора, постављених одвојено за сваку зону, да би се квалификовало за било какве изузетке тј. помоћ. То је значило да више нема аутоматског 100% ослобађања од пореза на доходак за првих десет година пословања и 50% ослобађања за још наредних десет година. Изузеци су сада рачунати за сваку зону одвојено, али ни у једном случају нису прелазили 50% трошкова инвестиције за велике компаније и 65% за мала и средња предузећа, а што је у складу са ЕУ стандардима.

ЕУ је прихватила нови закон као компатибилан са њеним правним тековинама, али је и даље била незадовољна са рјешењима које је Пољска понудила за оне који су инвестирали у зоне прије 2001. године. По том приједлогу, ти инвеститори су могли задржати све своје пореске олакшице. То је за ЕУ било неприхватљиво. У потрази за компромисним рјешењем, Пољска је затражила транзициони период од 13 година, у којем би они који су инвестирали прије 2001. године, задржали своја стечена права. ЕУ се није сложила, наводећи да је Пољска требала знати још у вријеме креирања првобитног закона о специјалним економским зонама, да је у колизији са ЕУ нормама из 1994. године, односно да свака јавна помоћ која угрожава или пријети да угрози слободну конкуренцију на тржишту, фаворизујући одређена предузећа или производњу одређене робе, није у складу са правилима. По ЕУ интерпретацији овог правила, права која су инвеститори у Пољској остварили прије 2001. године су била забрањена јер је сам првобитни закон који је донесен био у колизији са ЕУ нормама. Пољска се није сложила са том интерпретацијом наводећи да ЕУ нормама недостају имплементациона правила, другим ријечима нису постојала процедурална правила која би омогућила инкорпорирање наведеног члана у Закон о конкуренцији које је већ постојао у то вријеме.

На крају, Пољска је била суочена са неколико могућих опција за рјешење овог контроверзног питања: (1) могла је самовољно одузети стечена права инвеститорима – али би то онда довело до огромног броја тужби против Владе и поткопало би кредибилитет земље код осталих страних инвеститора; (2) могла је преговарати са инвеститорима и замолити их да одустану од својих права у замјену за одговарајућу надокнаду – што би опет било проблематично јер се ради о компанијама из специјалних економских зона и било би јако тешко израчунати смањења која би они могли добити да нису прихватили нови закон; (3) Влада и Парламент су могли одлучити да радикално смање порез на доходак, што је рецимо урадила Ирска 1970. године, када је такође имала проблем везан за специјалне зоне – али и та опција је била упитна из разлога што сама држава није у стању поднијети такав маневар; (4) Влада је могла покренути строгу фискалну контролу свих инвеститора у специјалним зонама – међутим, то би дугорочно оставило најнегативније посљедице јер би покретање стриктне фискалне контроле могло послати сигнал потенцијалним компанијама које би инвестирале у специјалне зоне да држава то ради са намјером уништавања приватног бизниса.

Коначно, Пољска и ЕУ су нашли компромис који је довео до затварања приступних преговора у поглављу везаном за политику конкуренције у децембру 2002. године. Уопштено говорећи, нова легислатива је подијелила инвеститоре из периода прије 2001. године, на три одвојене групе, додијеливши им различита права. Прво, малим и средњим предузећима је дозвољено да задрже своја права стечена по закону из 1994. године, до краја 2011. односно 2010. године. Друго, великим инвеститорима је дозвољено да добију државну помоћ у износу од 75% од трошкова инвестиције за оне који су у специјалне зоне ушли 1999. године, односно 50% за оне који су у зоне ушли 2000. године. На крају, инвеститорима из сектора моторних возила је дозвољено да добију државну помоћ у износу не већем од 30% трошкова инвестиција.

Током наредних година, Пољска је усвојила многе измјене што у општем законодавству што у законодавству специјалних зона, а такође је и продужавала период важења. Међутим, иако

постојећи закон важи до 2026. године, Влада Пољске је најавила увођење потпуно новог система специјалних зона за први квартал 2018. године. Основне претпоставке новог система су:

- Нема територијалних ограничења – изузећа од пореза на доходак ће бити доступна широм Пољске, а не као до сада само у специјалним зонама. Инвеститори ће генерално имати слободу да изаберу локацију инвестиције, а не да се држе само области који имају статус специјалних зона.
- Новост је и увођење квалитативног критеријума за приступање, поред досадашњег квантитативног што ће бити прилагођено условима на одређеној локацији.
 - Квантитативни критеријум су инвестициони трошкови засновани на стопи незапослености и величини предузећа.
 - Квалитативни критеријуми су: структурални развој (запослени са специјалним образовањем или високо плаћени послови), научни развој (сарадња са истраживачким и академским центрима, развој кластера), одрживи развој (у зависности од стопе незапослености), развој људских ресурса (додатне бенефиције за запослене).
 - Пореска ослобађања временски ограничена – пореска ослобађања за инвестиције биће временски ограничена на фиксни период од 10 до 15 година, а пошто тренутни закон истиче 2026. године, овај период се може продужити 5 година за инвестиције у тренутним специјалним економским зонама.¹¹

5.2. Примјери слободних зона у окружењу

5.2.1. Србија

Република Србија је посљедњих година остварила одличне резултате у привлачењу страних инвеститора. Један од најзначајнијих концепата који су то омогућили су свакако слободне зоне.

Закон о слободним зонама Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 62/06) донесен је 2006. године, али сам развој зона почиње још 80-их и 90-их година XX вијека. Према том закону, подручје зоне се одређује давањем сагласности Владе. Захтјев за давање сагласности, привредно друштво за управљање зоном, подноси Влади преко Министарства финансија. Услови за подношење захтјева као и садржина истог, прописани су чл. 5. и 6. закона. Министарство финансија оцјењује економску оправданост захтјева и своје мишљење доставља Влади. Влада даје сагласност за одређивање подручја зоне у року од 30 дана од дана уредно поднесеног захтјева.

У члану 7. став 3. каже се да Влада ближе одређује критеријуме за оцјену економске оправданости. У том циљу, донесена је Уредба о ближим критеријумима за оцјену економске оправданости одређивања подручја слободне зоне („Службени гласник Републике Србије“, број 69/06). Критеријуми који се истичу у тој Уредби су (члан 2):

- Планирани обим инвестиционог улагања (изградња инфраструктуре и објеката у оквиру зоне, опрема и др.) треба да прелази износ од три милиона евра, од чега у првој години рада зоне треба да прелази износ од једног милиона евра;

¹¹Извори:<https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=jibl>; http://www.colliers.com/enpl/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Report_Special_Economic_Zones_Poland_EN.pdf; <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/09/tnf-poland-sep19-2017.pdf>

- Планирани обим страног улагања треба да износи најмање 50% од укупног инвестиционог улагања у зону;
- Планирани обим производње робе и пружања услуга у зони, продаје те робе и услуга и тржишта на која ће се роба и услуге пласирати, треба да показују позитиван ефекат на спољнотрговински биланс Републике Србије;
- План запошљавања лица код привредног друштва за управљање зоном и код корисника зоне треба да предвиђа запошљавање најмање 100 лица у прве двије године рада зоне;
- Планирана набавка средстава за производњу треба да укључује нову опрему којом се врши трансфер савремених технологија и смањују расходи пословања;
- Давање сагласности за одређивање подручја зоне на коме се налази привредни субјекат који је у поступку реструктурирања треба да омогући убрзану реализацију процеса приватизације.

Такође, у члану 3. Уредбе истичу се посебне дјелатности чије би покретање било пожељно у слободним зонама, као што су: производња текстилних предива и тканина; производња одјевних предмета, дорада и бојење крзна; прерада коже и производња предмета од коже; производња основних метала; производња стандардних металних производа; производња машина и уређаја; производња канцеларијских и рачунских машина; производња електричних машина и апарата; производња радио, ТВ и комуникационе опреме; производња медицинских, прецизних и оптичких инструмената; производња моторних возила, приколица и полуприколица; производња осталих саобраћајних средстава.

Испуњеност услова за почетак рада зоне утврђује министар финансија, на приједлог комисије коју образује од представника надлежних органа. Комисија утврђује да ли су испуњени просторни и енергетски услови, услови заштите животне средине и други технички услови за рад зоне, услови за рад царинске службе, као и услови у погледу спровођења мјера царинског надзора. Министар финансија у року од 30 дана од дана добијања приједлога комисије доноси рјешење.

Закон даље не прописује никакве посебне олакшице осим стандардног ослобађања од царина, већ упућује на друга законска рјешења из разних области (упућује на радно и пореско законодавство као и прописе о оснивању банака, осигуравајућих кућа...).

Закон у члану 31. прописује формирање Управе за слободне зоне, као органа управе у саставу министарства надлежног за послове финансија, а ради обављања послова државне управе у области слободних зона. Управа за слободне зоне представља неку врсту контакт тачке за потенцијалне инвеститоре, осниваче и кориснике зоне, мјесто на коме се води евиденција о зонама које послују у Србији и погодностима и конкурентности слободних зона у Србији. Она представља специјализовано мјесто на коме се најбрже може доћи до кључних информација, а брзина и једноставност добијања тих информација и неопходних података, као и уштеда времена и новца може бити преломна за стварање одлуке код инвеститора да улажу своја средства у слободну зону која се налази на територији Србије.

У Србији је тренутно пословно активно 14 слободних зона. То су: СЗ „Пирот“, СЗ „Суботица“, СЗ „Нови Сад“, СЗ „Зрењанин“, СЗ „Шабац“, „ФАС Слободна зона“ Крагујевац, СЗ „Ужице“, СЗ „Смедерево“, СЗ „Крушевац“, СЗ „Свилајнац“, СЗ „Апатин“, СЗ „Врање“, СЗ „Прибој“ и СЗ „Београд“.

Предности слободних зона лоцираних у Србији, потврђује и престижни часопис *Financial Times*. На његовој листи најбољих слободних зона свијета за 2014. годину, у категорији подстицања за инвеститоре, нашла се СЗ „Зрењанин“, а у категорији подстицања за реинвестирање и СЗ „Пирот“. Осим тога, СЗ Пирот се и у 2015. години нашла међу првих 50 најбољих зона у свијету. Корисници те зоне уживају могућност извоза производа у земље Југоисточне Европе и Русије ослобођене плаћања такси и царина. Такође, локација ове зоне постаће далеко конкурентнија

завршетком Паневропског коридора X, који повезује Београд, Ниш и Софију, а који је на само 300 метара од СЗ Пирот.

У наведених 14 слободних зона, своје пословне активности обавља више од 200 компанија, на око 100 хиљада хектара. У тим компанијама 2014. године је било запослено преко 20.000 радника. Допринос слободних зона у Србији може се пратити преко инвестиционих улагања у зоне која износе преко милијарду евра, али и преко извоза робе из слободних зона.

Табела 2. Учешће слободних зона у укупном извозу Републике Србије (у милионима евра)

Година	Укупан извоз из Србије	Укупан извоз из слободних зона	Процент учешћа (%)
2014	11.159	2.120	19
2015	12.041	2.500	20,76

Извор: подаци преузети са сајтова Републичког завода за статистику Републике Србије (<http://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/>), Развојне агенције Републике Србије (<http://ras.gov.rs/podrska-investitorima/zasto-srbija/slobodne-zone>) и Управе за слободне зоне Републике Србије (<http://www.usz.gov.rs/index.php>)

Видљиво је да допринос слободних зона укупном извозу Србије, износи значајних 20%. Такође, према информацијама Развојне агенције Србије, у слободним зонама у 2015. години је остварен укупан промет од око 5 милијарди евра, што представља раст од 97% у односу на претходну годину. Према подацима исте агенције значајно је и учешће домаћег репроматеријала у производњи у зонама (то учешће се у 2013. години повећало за 260% у односу на претходну годину).

5.2.2. Хрватска

У Републици Хрватској на снази је Закон о слободним зонама („Народне новине“, бр. 44/96, 92/05 и 85/08). Овим законом је прописано да се у слободним зонама могу обављати: производња робе, оплемењивање робе, складиштење и трговина на велико, стратешке активности пословне подршке, активности оснивања технолошких развојно-иновационих центара те пружање услуга, осим банкарских и других новчаних послова и услуга осигурања и реосигурања имовине и лица. Овај закон прописује да се зона оснива на основу добијене концесије за оснивање зоне, а ова концесија се даје на основу јавног надметања или јавног прикупљања понуда и да ће Влада својом одлуком о расписивању надметања или јавног прикупљања понуда, одредити подручје зоне, дјелатности које ће се обављати и услове и критеријуме за давање концесије.

За обављање стручних послова везаних за давање концесије за оснивање слободних зона, у оквиру Министарства привреде оснива се Управа за слободне зоне. Влада одлуку о додјели концесије за оснивање зоне дужна је донијети у року од 90 дана од дана протеча рока за подношење пријаве за надметање или јавно прикупљање понуда.

Изузетно, на лучком подручју, зона се може основати на основу одлуке Владе о давању сагласности за оснивање зоне у одређеној луци. Захтјев подноси лучка управа.

Зона може почети са радом када се донесе рјешење да су испуњени услови за почетак рада зона, а најкасније у року од 12 мјесеци од дана добијања концесије, односно сагласности Владе. Испуњеност услова утврђује комисија коју именује министар привреде.

Осим царинских ослобађања, закон не предвиђа посебне повластице за инвеститоре, а за остваривање одређених бенефита упућује на други закон, нпр. Закон о подстицању улагања.

Закон о подстицању улагања предвиђа разнолику лепезу подстицаја за улагање. У члану 3. се наводе: пореске повластице, царинске повластице, подршка за оправдане трошкове отварања нових радних мјеста повезаних са улагањем, подршка за оправдане трошкове усавршавања повезаних са улагањем, подстицајне мјере за оснивање и развој технолошких развојно-иновационих центара и стратешких активности пословне подршке, подстицајне мјере за велике пројекте улагања – пројекти улагања од значајног привредног интереса.

Примјера ради, везано за пореске повластице, за улагање у вриједности до 1,5 милиона евра, стопа пореза на добит се умањује за 50% у периоду од 10 година уз услов отварања најмање 10 нових радних мјеста повезаних са улагањем у периоду од 3 прве године. За улагања у вриједности од 1,5 до 4 милиона евра, стопа пореза на добит се смањује за 65% у наредних 10 година уз услов отварања најмање 30 нових радних мјеста повезаних са улагањем унутар прве 3 године. За улагање у вриједности од 4 до 8 милиона евра, стопа пореза на добит се умањује за 85% у наредних 10 година уз услов отварања најмање 50 нових радних мјеста повезаних са улагањем у прве 3 године. За улагање у вриједности преко 8 милиона евра, стопа пореза на добит се умањује за 100% у наредних 10 година уз услов отварања најмање 75 нових радних мјеста повезаних са улагањем у прве три године.

Прописује се и одобрење бесповратних новчаних средстава као подстицај за оправдане трошкове отварања нових радних мјеста повезаних са улагањем и то од 1500 до 3000 евра по новоотвореном радном мјесту, а такође и бесповратна новчана средства као подстицај за оправдане трошкове усавршавања повезане са улагањем.

Према једино доступном извјештају о раду слободних зона, у Хрватској у 2014. години је пословало укупно 14 зона. То су: Крапинско-Загорска СЗ; СЗ Осиек; СЗ Кукуљаново; СЗ Луке Ријека; СЗ Загреб; СЗ Луке Сплит; СЗ Луке Пула; СЗ Сплитско-Далматинска; СЗ Луке Плоче; СЗ Буро Ђаковић – Славонски Брод; СЗ Вараждин; Подунавска СЗ Вуковар; СЗ Рибник. Током 2014. године СЗ Бјеловар престала је са радом.

Број корисника слободних зона у Хрватској те године износио је 143, углавном малих и средњих предузетника, са просјечно 56 запослених. Укупан број запослених је 7827. Остварен је укупан приход од 5,21 милијарди куна, што је за око 8,5% више него 2013. године. Вриједност извезене робе је око 4 милијарде куна, што је повећање за 35% у односу на 2013. годину. Дакле, од укупно произведене робе у слободним зонама, 77% се извози. Будући да је, према Хрватском Заводу за статистику, укупан износ извоза из Хрватске за 2014. годину износио 10.368.782.000,00 евра, видимо да је удио слободних зона износио свега нешто изнад 5%.

Ипак, и поред повећања пословних резултата, видљив је тренд смањења и броја корисника слободних зона и броја запослених у њима. Наиме, крајем 2016. године, истицали су подстицаји који су били предвиђени у првобитном закону о слободним зонама. Тако је видљиво да у посљедње двије године, нема никаквих активности у двије површински највеће зоне. Остале су без иједног корисника. У питању су Сплитско-Далматинска СЗ и СЗ Кукуљаново. Чак је и СЗ Вараждин која је годинама најуспјешнија у Хрватској (2015. године запошљавала 4.507 радника, са оствареним извозом од 2,8 милијарди куна) затражила од Владе укидање концесије, јер су корисници процијенили да им је од почетка 2017. године исплативије пословати у обичном пословном окружењу, него да остану у слободној зони. Тај захтјев је одобрен, и у току 2017. године се очекује укидање концесије за оснивање СЗ Вараждин.

5.2.3. Македонија

Један од најзанимљивијих примјера из нашег окружења, свакако је Македонија. Наиме, Македонија је на Doing Business листи за 2017. годину, коју припрема Свјетска банка, заузела готово нестварно 10. мјесто, у конкуренцији 190 земаља. Остварила је укупно 81.74 бод. То је убједљиво најбољи пласман, гледајући остале земље из окружења. Тако је рецимо Словенија на 30. мјесту (76.14), Хрватска на 43. мјесту (72.99), Србија на 47. мјесту (72.29), Црна Гора на 51. мјесту (72.08) док је БиХ на 81. мјесту (63.87). Међутим, већина стручњака се слаже да за сада грађани Македоније то баш и не осјете и немају неку велику корист. Међутим, ствари се полако покрећу и Македонија је поставила некакве темеље за будући раст.

У том контексту, могу се посматрати и слободне зоне у Македонији. Усвојен је закон (Law on Technological Industrial Development Zones) по угледу на турски модел оснивања слободних технолошко-индустријских зона. Основана је Управа за слободне зоне. У циљу привлачења капитала, инвеститорима су омогућене знатне олакшице, а број слободних зона константно расте.

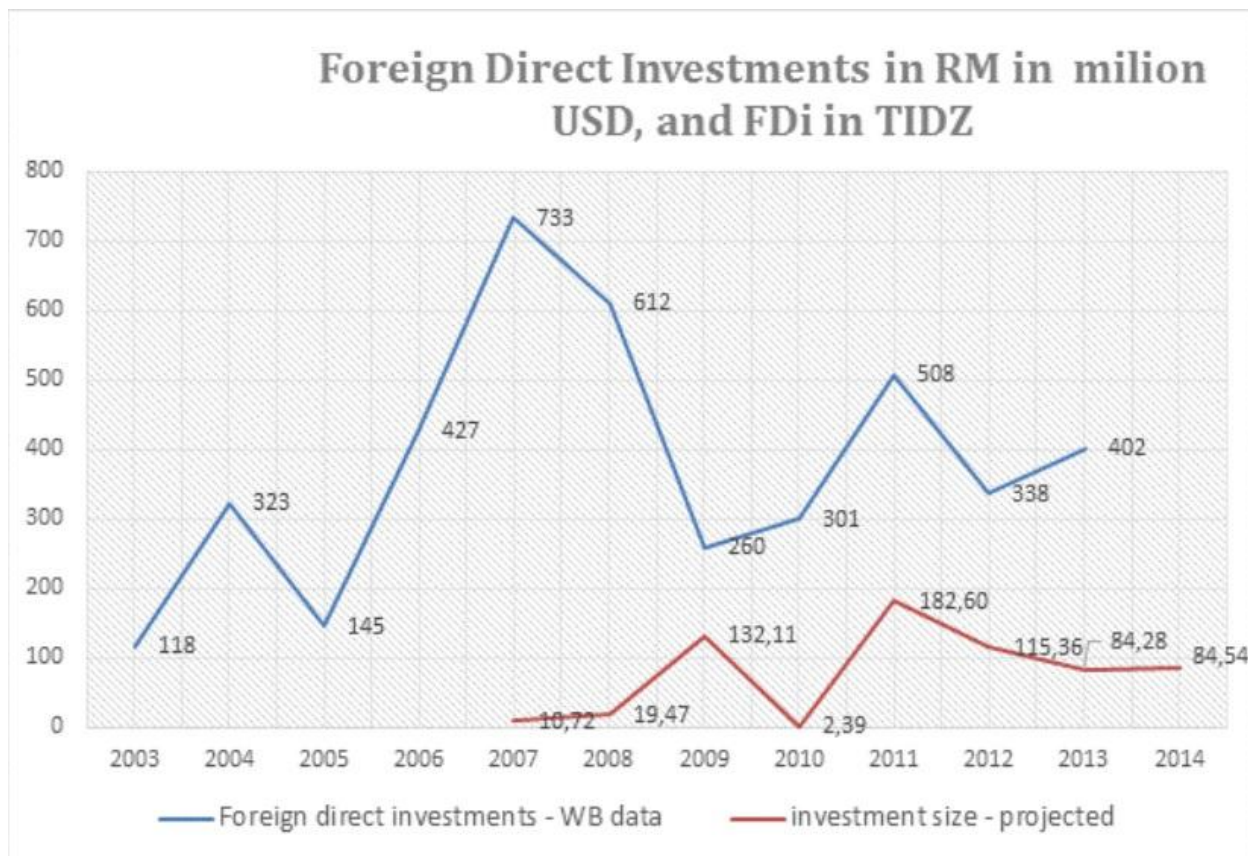
Закон је доста обиман, у поређењу са осталима из окружења. У њему су детаљно прописани начин и услови оснивања слободних зона и прецизиране пореске и друге повластице за кориснике тих зона, као и директни државни подстицаји.

Повластице за инвеститоре су сљедеће:

- 1) Ослобођени су од плаћања пореза на добит у периоду од 10 година. Иначе та стопа у Македонији, ван слободне зоне износи 10%. Порез се плаћа и ако се добит алоцира у облику дивиденде;
- 2) Ослобођени су плаћања пореза на доходак запослених у периоду од 10 година, без обзира на број запослених. Ван слободне зоне, тај порез се плаћа по стопи од 10% и иде на терет послодавца;
- 3) Субвенционисано је изнајмљивање земљишта. Држава гради цјелокупну инфраструктуру, то значи путеве, прикључке за струју, за воду и све комуналије. Земљиште се даје на дугорочан закуп, до 99 године, гдје један хектар земљишта годишње кошта само 1.000 евра;
- 4) Добијају грант за изградњу у зонама у износу до 500.000 евра од стране Владе Македоније, у зависности од броја запослених и вриједности саме инвестиције;
- 5) Ослобођени су комуналних такси од стране општина на чијем се подручју налазе слободне зоне;
- 6) Добијају помоћ за обучавање запослених у форми гранта за тренинг запослених и то у износу од 50% од њихових трошкова за те намјене;
- 7) Изузети су од обавезе плаћања ПДВ-а за производе и услуге у слободној зони;
- 8) Субвенционисање 50% бруто плате запослених у периоду од 2 године или 50% оправданих трошкова инвестиције (за инвестиције до 50 милиона евра).

У Македонији тренутно постоји 15 зона. То су: СЗ Скопље 1, 2, 3; СЗ Стип; СЗ Тетово; СЗ Прилеп; СЗ Струга; СЗ Струмица; СЗ Кичево; СЗ Ђевђелија; СЗ Берово; СЗ Делчево; СЗ Радовис; СЗ Ранковце; СЗ Винаца. Према доступним подацима, у њима послује, или је потписало уговоре о улагању, најмање 18 великих свјетских компанија. У зонама је запослено око 3.550 људи, са усвојеним пројектима за запошљавање још око 9.500, од којих су неки већ увелико у току.

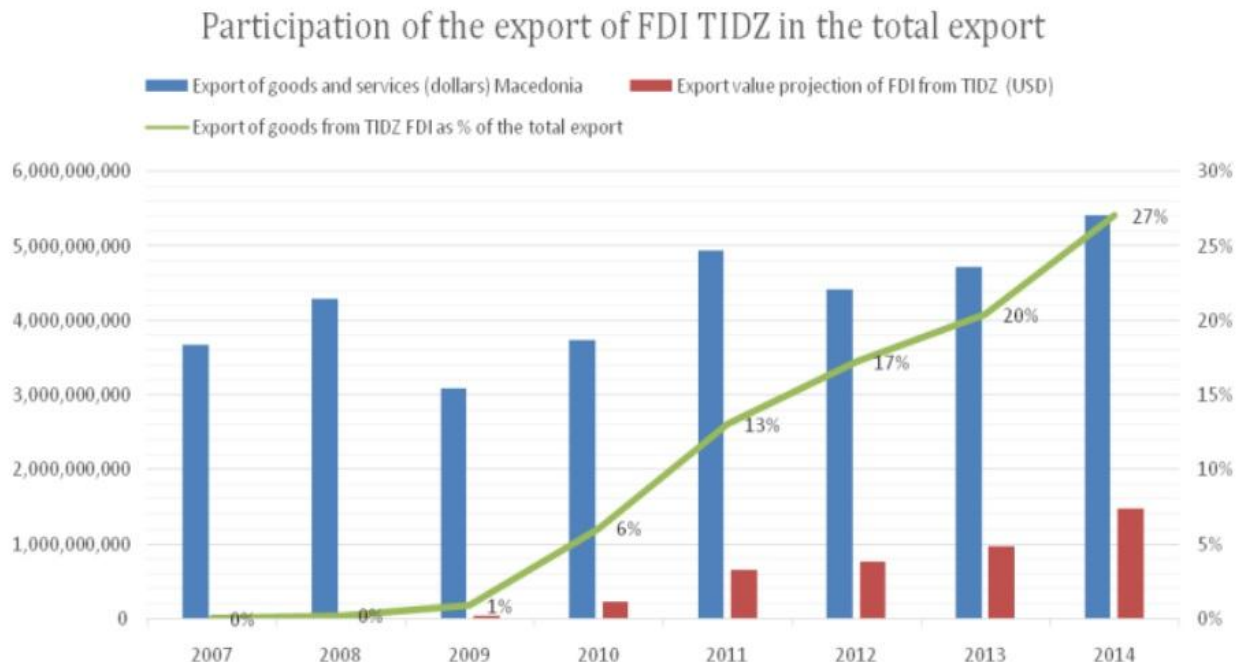
Графикон 2. Директне стране инвестиције у Македонију и директне стране инвестиције у македонске слободне зоне



Извор: Center for Economic Analyses (<http://cea.org.mk/>); Benefits and Costs from Foreign Direct Investments in the Technological Industrial Development Zones, Case: Macedonia in the period 2007 – 2014 (<http://cea.org.mk/wp-content/uploads/2016/04/1.-Benefits-and-costs-from-FDI-in-TIDZ-ENG.pdf>)

У претходном графикону приказане су директне стране инвестиције (FDI) у Македонију, плавом линијом, и директне стране инвестиције у технолошко-индустријске слободне зоне (TIDZ), у периоду од 2003. до 2014. године. Инвестиције биљеже лагани тренд раста. Најниже су биле 2003. године 118 милиона долара, да би највиши ниво достигле 2007. године, 733 милиона долара. Директне стране инвестиције у слободне зоне, учествују у просјеку са око 20%. У 2008. години су износиле 3%, док су 2009. износиле 51%, што због пада укупних инвестиција што због раста инвестиција у слободне зоне. У осталим годинама тај проценат је углавном између 20-30%.

Графикон 3. Учешће извоза из слободних зона у укупном извозу Македоније



Извор: Center for Economic Analyses (<http://cea.org.mk/>); Benefits and Costs from Foreign Direct Investments in the Technological Industrial Development Zones, Case: Macedonia in the period 2007 – 2014 (<http://cea.org.mk/wp-content/uploads/2016/04/1.-Benefits-and-costs-from-FDI-in-TIDZ-ENG.pdf>)

Из графикана је одмах видљиво да извоз из слободне зоне веома значајно учествује у укупном извозу и да је у константном порасту. Тако је извоз из слободне зоне у периоду од 2007-2009. године у укупном извозу учествовао са свега 1%. Међутим, од тада слиједи сталан и константан раст, да би 2014. године достигао чак 27% укупног извоза. Овдје је битно поменути учешће само једне компаније, а ријеч је о компанији *Johnson Matthey*. Извоз само те компаније је већи од свих осталих који послују у слободној зони, заједно. Њен проценат учешћа у извозу из зоне у периоду од 2011-2014. године се кретао у распону од 78% до 87%. Управо у том периоду је и остварен раст извоза, што указује на могућност утицаја само једне компаније на читаву државу.

5.3. Слободне зоне у свијету

5.3.1. Кинески модел

Кина представља вјероватно најуспјешнију земљу у домену слободних зона. Кинеске специјалне економске зоне су подручја на којима стране и домаће компаније могу трговати и инвестирати без исте контроле и регулације од стране централне власти, у односу на остале дијелове Кине. Ова подручја су дизајнирана на начин да привуку стране инвестиције и подстичу кинески економски раст.

После деценије економије која је била централизовано планирана, Влада Кине је 1978. године усвојила политику „Отворених врата“. У јулу 1979. године, Влада је одлучила да *Guangdong*

и *Fujian* провинције преузму иницијативу у отварању према свијету примјеном специјалних политика и флексибилних мјера. Године 1980. *Senzhen, Zhuhai* и *Shantou* из *Guangdong* провинције заједно са *Xiamen* из *Fujian* провинције проглашени су као прве специјалне економске зоне. Оне су намјерно лоциране на прописној удаљености од центра економске моћи у Пекингу, како би се минимизирали потенцијални ризици и политички притисци. Ти региони су подстицани да слиједе прагматичну и отворену економску политику која ће послужити као својеврстан тест и ако се покаже успјешним, тај концепт ће бити имплементиран широм земље.

Иако није све текло без проблема (на примјер, Шенџен у почетку није могао да привуче стране инвеститоре који су се плашили бирократије, осим оних из сусједног Хонг Конга, којих је било доста али нису имали довољно диверсификована улагања већ су се концентрисали углавном на некретнине) концепт се показао изузетно успјешан. Кинески БДП је у периоду од 1980. до 1984. године растао у просјеку око 10%. У истом том периоду, годишњи раст наведених специјалних зона је био готово невјероватан (нпр. Шенџен у просјеку 58%).

После иницијалног успјеха, Кина је одлучила отворити се још више. Тако је формирана једна од многобројних варијанти специјалних зона, а то су зоне за развој економије и технологије (ETDZ). Разлика у односу на специјалне зоне је била та што су се специјалне зоне састојале од много већег подручја (углавном читавог града или чак провинције). До марта 2013. године, развијена је око 191 специјална економско-технолошка зона. Почеле су се такође развијати и друге врсте, као што су зоне за развоје високе технологије, зоне слободне трговине, слободне извозне зоне и сл.

Кинеске власти су успоставиле четири основна принципа пословања у специјалним зонама, а то су:

- Изградња се примарно ослања на привлачење и коришћење страног капитала;
- Примарна форма пословања су кинеско-страна заједничка улагања и партнерства, као и комплетно страни подухвати;
- Производи су примарно оријентисани на извоз;
- Економске активности и цијене су примарно окренуте тржишту и управљане искључиво од стране тржишта.

Што се тиче пореских олакшица, порез на добит у специјалним зонама се плаћао по фиксној стопи од 15% за компаније у дјелимичном страном власништву, за разлику од осталог дијела Кине, гдје он достиже и до 33%, или Хонг Конга гдје тај порез износи 17%. Компаније су такође ослобођене плаћања осталих локалних такси и пореза, а наравно извоз робе је слободан. Када су специјалне зоне постале успјешне, Влада је настојала да пажњу усмјери на секторе који су високо технолошки интензивни или стварају велику додатну вриједност. Такође је успоставила порез на добит и за домаће и за стране компаније на нивоу од 25%.

Гледано са стране економских показатеља, специјалне зоне значајно доприносе кинеском БДП, запослености, извозу и привлачењу страних инвеститора и нових технологија, као и усвајања модерних начина пословања. Процјењује се да специјалне зоне чине око 22% националног БДП-а, око 46% директних страних инвестиција, око 60% извоза, као и да су генерисале око 30 милиона послова. Анализа података из 270 градова, у периоду од 23 године, показује да увођење зоне у град доводи до просјечног повећања његовог БДП-а у износу од 12% у годинама последице реформи, а ефекат зависи од типа зоне. Дугорочни, кумулативни ефекат може достићи цијелих 20%.

Многи фактори су допринијели развоју специјалних зона у Кини. Они су разнолики и зависе од ситуације до ситуације, али се као неки заједнички могу издвојити сљедећи:

1. **Чврста одређивљеност и подршка од стране власти према почетним пилот пројектима тржишно оријентисаних реформи** – што је осигурало стабилно макроекономско окружење за провођење реформи и нове политике отворених врата. Влада је настојала да децентралише своју моћ и да помогне креирању отвореног и погодног правног и политичког окружења.

Истовремено, локална власт је улагала напоре да створи повољно окружење за бизнис, и то не само што се тиче прописа, него је и улагала у сву потребну инфраструктуру али и осигурала бројне услуге (као што су рачуноводство, бизнис планирање, маркетинг и сл.).

2. **Предности локације** – већина специјалних зона у Кини је лоцирана у приобалном региону или у близини великих градова са богатом историјом трговине, те су одлично повезане са међународним тржиштем. Такође, специјалне зоне имају приступ великим лукама, аеродромима и пругама.
3. **Земљишна реформа** – прије појаве специјалних зона цјелокупно земљиште је било у „заједничком“ власништву. Послије 1981. године, омогућен је дугорочни закуп (20-50 година) или куповина земљишта од стране инвеститора. То је уједно и представљало приход који је кориштен за развој инфраструктуре и других потреба.
4. **Подстицаји за инвестирање и аутономност** – да би привукли инвеститоре, уведени су бројни фискални и нефискални подстицаји и подстицајне политике укључујући једноставне процедуре, потребну инфраструктуру, јефтино земљиште, брзу услугу, могућност репатријације профита и капиталних инвестиција, смањење царина на увоз, смањење концесионих накнада, флексибилност радног тржишта и сл. Такође, специјалним зонама је дата велика политичка и економска аутономност.
5. **Директне стране инвестиције и Кинеска дијаспора** – који су одиграли пресудну улогу у привлачењу страних инвестиција, технологија и управљачких вјештина и сл.
6. **Трансфер технологија, иновације, надоградња и јаке везе са домаћом економијом** – један од кључних фактора успјеха специјалних зона је да оне имају велику концентрацију високо квалификованих људи, те су постале центри генерисања знања и технологије и иновација.
7. **Иновативне културе** – пошто су специјалне зоне углавном изграђене у новим подручјима или предграђима градова и отворене за све квалификоване раднике, оне су привукле велики број људи из цијеле земље а онда и ван ње.
8. **Јасни циљеви и међусобна конкуренција** – упркос великом броју различитих зона, већина њих је имала јасне циљеве у расту БДП-а, извоза, запослености, прихода, страних инвестиција и сл. Такође, владала је велика конкуренција међу њима.

И поред свих позитивних ствари и успјеха, кинески модел специјалних зона нам је указао и на неколико ствари који би требало покушати избјећи:

1. **Нагло повећање броја зона („Mushroom approach“) на локалном нивоу и њихово преклапање у каснијим фазама развоја** – вођени успјехом специјалних зона у приобалном подручју, многе локалне власти и градови су настојали да успоставе своје зоне и привуку инвестиције. Међутим, то је довело до великог расипања ресурса и уништавања животне средине у њима. На централном нивоу зоне су боље планиране и организоване;
2. **Еколошка деградација** – модел раста заснован на ниској технологији и радно и ресурсно интензивној производњи доводи до тога да се многе специјалне зоне сусрећу са еколошким и ресурсним проблемима. Због тога је Кина била приморана да усвоји строже еколошке стандарде и да фискалном политиком покуша натјерати компаније на усвајање „зелених технологија“;
3. **Неравнотежа између индустријског развоја и социјалних услуга** – многе специјалне зоне немају довољно развијене здравствене и образовне услуге као и јавни превоз, који би могли да одговоре на велики раст популације у њима.

Сљедећа фаза развоја кинеских специјалних зона, свакако су зоне слободне трговине. Оне су специфичан облик специјалних економских зона, у којима се роба може увести, дорадити, произвести и поново извести без интервенције царинских органа. Те зоне ће омогућити бројне погодности за стране инвеститоре. Навешћемо само неке:

- Може се изабрати виртуелна канцеларија, умјесто обичне;

- Процедура регистрација у тим зонама је много бржа и лакша;
- Мање или непостојеће увозно/извозне царине и таксе;
- Лакша конверзија кинеског јуана у стране валуте;
- Специјални царински надзор;
- Без увозних такси приликом увоза у слободну трговинску зону;
- Царинско складиште;
- Ширење инвестиционих хоризоната.

5.3.2. Слободне зоне у Сједињеним Америчким Државама

Прве зоне у Сједињеним Америчким Државама (у наставку САД) почеле су се оснивати 1934. године и то на подручјима тзв. слободних лука у којима је омогућен либерални транспорт и оплемењивање стране робе с циљем повећавања и унапређивања спољне трговине и отварања нових радних мјеста. Од 1950. године у слободним зонама омогућена је производња, излагање и продаја готово свих врста робе на берзи. Тако је у периоду од 1980. до 1990. године у САД-у отворено 156 основних слободних зона и 145 њихових дијелова што је резултирало порастом извоза преко зона са 1,55 милијарди долара, из 1980. године на преко 125 милијарди долара 1990. године. Држава Њујорк је 2001. године дала концесије за оснивање 58 слободних зона или њихових дијелова са изразито великим фискалним и другим повластицама у циљу премјештаја индустријских и производних погона с подручја града Њујорка у његово окружење. Карактеристика америчког модела слободних зона јесте њихов увозни карактер и могућност оснивања зоне за само једног корисника. У америчким зонама најчешће заступљене дјелатности су: прерада нафте, производња природног и синтетичког плина, производња текстила и металних дијелова, монтажа аутомобила, авионских мотора, писаћих машина и мотоцикала.

Два битна обиљежја америчких зона производног карактера по којима се америчке зоне издвајају из свјетског система зона сматрају се:

- зоне које су лоциране на подручју САД оријентишу своју производњу и пласман на домаће тржиште, али и зоне које су лоциране изван САД-а у пограничном дијелу Мексика свој пласман усмјеравају на америчко тржиште и
- роба у зони се без обзира на земљу поријекла и намјену слободно продаје или дистрибуира у треће земље при чему није подвргнута никаквим ограничењима или оптерећењима.

Главни подстицаји у зонама у САД-у су: обрнуте царине, гдје ако компонента или сировина има вишу стопу царине од готовог производа, производња или састављање унутар зоне може смањити царинску обавезу на такве компоненте или сировине примјеном ниже стопе царине на готов производ, а не на индивидуалне увезене компоненте/сировине; изузетак од царине за реекспорт, гдје ако компанија обавља монтажу или производи готове производе у слободној зони од увозних компоненти/сировина и затим извози такве готове производе изван САД-а, неће морати платити царину; елиминација царине на отпад и губитак приноса, уколико компанија има отпад или губитак приноса од увезених компоненти, на отпад и изгубљени принос се не наплаћује царина; уштеде на седмичном уносу, гдје ако компанија која је смјештена у зону редовно увози робу, може уштедјети тако да испуњава царински седмични унос, умјесто царински унос за сваку пошиљку; одгода царине, гдје се царина одгађа док роба није отпремљена из слободне зоне у САД-у за дистрибуцију.

Поред побројаног постоје и државне бенефиције, као додатак на ове подстицаје. У годишњем извјештају за 2015. годину, наведено је како су у САД-у биле одобрене 262 зоне, од којих је 186 било активних, односно имале су барем једну локацију или подзону у којој је било

производње. Тренутно у САД-у, према International Trade Administration (ITA), постоји 296 слободних зона или како се називају у оригиналу, Foreign Trade Zones (FTZ).

6. ЈАВНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ

Консултације су веома значајан корак у процесу процјене утицаја прописа, јер захваљујући њима долази до нових идеја и релевантних информација на основу којих се доносе одлуке и повећавају шансе за консензусом и бољом транспарентношћу.

Будући да су консултације есенцијални инструмент који утиче на кредибилитет и квалитет прописа, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу у сарадњи са Привредном комором Републике Српске организовало је јавне консултације у спровођењу процјене утицаја прописа на Закону о слободним зонама. Консултације су одржане 03.04.2018. године у Бањој Луци у просторијама Привредне коморе Републике Српске. Током консултација дошло се до занимљивих информација и закључака од којих ћемо неке изнијети у наставку текста.

Наиме, током консултација истакнуто је да у Републици Српској постоји неадекватна легислатива о слободним зонама, да основна легислатива и пратећи прописи којима се регулише ова област нису у довољној мјери хармонизовани, као и потреба за системским приступом у овој области.

Током расправе истакнути су и одређени практични проблеми који се тичу недостатка адекватне локације и инфраструктуре за успостављање слободних зона, те потребе за обавезним прописивањем начина на који ће се непокретности унутар слободне зоне додијелити будућим корисницима (продаја или закуп). За примјер је узет Град Бања Лука, у коме су присутни наведени проблеми и за који је било потребно пронаћи одговарајуће рјешења. С тим у вези дате су и одређене сугестије. Наиме, предложено је да се у закону пропише да непокретности унутар слободне зоне не могу бити предмет купопродаје, већ само предмет дугорочног закупа. На овај начин избјегле би се будуће препродаје непокретности трећим лицима, запустања непокретности, тешка оштећења, те све друге негативне посљедице које би могле пратити пренос својине. Као алтернативно рјешење предложено је прописивање права прече куповине на непокретностима унутар слободне зоне градовима, односно општинама, у случају да се корисници одлуче за продају. Када је у питању проблем који се тиче недостатка већих површина земљишта које је у искључивом власништву Града Бања Лука и које се налази на стратешким локацијама које би према законском рјешењу биле адекватне за оснивање слободних зона, предложена је измјена закона о експропријацији непокретности, на начин да се градовима и општинама дозволи експропријација свих непокретности у случајевима када се спроводе стратешки пројекти од општег јавног интереса, какав је и успостављање слободних зона у Републици Српској.

На крају расправе донесен је закључак да је потребно донијети нови Закон о слободним зонама Републике Српске у коме би се отклонили идентификовани регулаторни проблеми постојећег законског рјешења и извршило његово усклађивање са Законом о слободним зонама Босне и Херцеговине.

Јединствени став свих учесника ове јавне расправе је да је инвеститорима потребно понудити одређене повластице или олакшице као и стумилативне подстицаје и друге мјере, као што су то урадиле земље у окружењу и у свијету, како би се испунио кључни услов за рад слободних зона и привлачење директних страних инвестиција. У том смислу **истакнута је потреба идентификовања других прописа чије одредбе је неопходно прилагодити евентуално новом Закону о слободним зонама.** У погледу оснивања и успостављања специјалних економских зона

закључено је да исте морају бити пажљиво уклопљене и прилагођене специфичним ситуацијама у Републици Српској.

7. ОПЦИЈЕ

7.1. Опција А – не радити ништа

Ова опција описана је у поглављу анализа стања.

У случају да се у наредном периоду не предузму одређене мјере и активности у сврху стварања услова за оснивање и рад слободних зона, посљедице би биле вишеструке, а огледале би се у сљедећем:

- У Републици Српској не би се основала нити једна зона, без обзира на постојећи Закон о слободним зонама;
- Република Српска би и даље остала без могућности значајних улагања, посебно страних (како се већ навело у примјерима у окружењу и свијету, кроз институт слободних зона могу се очекивати значајнија улагања).

7.2. Опција Б – регулаторна промјена - нови Закон о слободним зонама Републике Српске

С обзиром да слободне зоне представљају центре који обједињују услуге по систему све на једном месту - производња, складиштење, утовар и истовар робе, паковање, транспорт, шпедитерске услуге, банкарске услуге, царинске и друге административне послове, њихово формирање би требало да представља тзв. „win-win“ ситуацију.

Наиме, формирањем слободних зона би се требало омогућити заинтересованом лицу да са материјалом или полупроизводом лако пређе границу, искористи конкурентну радну снагу, те да добије производ чија производња је конкурентнија у односу на друге локације (win).

Држава домаћин која му је то омогућила, смањује локалну незапосленост, ствара ново тржиште локалним добављачима, те подстиче стручно образовање (опет win). У случају да заинтересовано лице има намјеру добијене производе пласирати на домаће тржиште, у том случају плаћа се царина, јер се готови производи сматрају увезеном робом. На овај начин штите се и царине које никоме не штете. Стварање слободних зона за посљедицу може имати позитиван утицај у смислу:

- повећања улагања у поједине секторе,
- подстицања извоза,
- запошљавања и отварања нових радних мјеста,
- стицања нових знања и вјештина од стране домаћих радника,
- подстицања развоја сектора у који је извршено улагање,
- развоја регије у којој је слободна зона смјештена.

За остварење наведених позитивних ефеката који прате формирање слободних зона, преваходно је потребно донијети ново законско рјешење које ће створити предуслове и омогућити функционисање слободних зона у пракси.

7.2.1. Регулаторне препоруке

Из проведеног истраживања евидентно је да је у Републици Српској потребно донијети нови Закон о слободним зонама у коме би се отклонили недостаци постојећег закона и извршило усклађивање са Законом о слободним зонама Босне и Херцеговине.

Наиме, новим Законом о слободним зонама Републике Српске потребно је:

- Извршити усклађивање новог Закона о слободним зонама Републике Српске са Законом о слободним зонама БиХ (исто је урађено и у Закону о слободним зонама ФБиХ);
- Законом прописати надлежну институцију (надлежно ресорно министарство) која ће водити евиденцију о свим слободним зонама које су основане на територији Републике Српске, те која ће у оквиру своје надлежности моћи процјењивати економску оправданост пословања слободних зона и предлагати надлежним органима додатне мјере контроле рада у слободним зонама уколико постоји таква потреба, те о свему редовно извјештавати Владу Републике Српске;
- Прописати да оснивач слободне зоне која послује на територији Републике Српске, има обавезу да извјештај о пословању зоне достави Влади Републике Српске путем надлежног ресорног министарства;
- Прописати могућност успостављања више одвојених дијелова унутар зоне ако су испуњени услови предвиђени овим законом;
- У новом законском рјешењу уградити упућујућу норму која ће се односити на заснивање, трајање и престанак радног односа у слободним зонама, односно утврдити да ће се радни однос између запослених и послодавца (корисника) у зони уредити у складу са домаћим прописима којима се регулишу рад и радни односи, чиме ће се обезбиједити правна сигурност и једнообразност поступања у односу на све запослене.
- У новом закону прописати царинске и пореске олакшице које ће потенцијалним инвеститорима, тј. корисницима зоне указати на погодности пословања у слободној зони, односно указати на конкретне предности које могу искористити уколико буду пословали унутар слободне зоне. Приликом прописивања наведених олакшица, потребно је размотрити рјешења која су предвиђена у Закону о слободним зонама ФБиХ;
- Прописати одредбу којом ће се прецизирати који проценат робе се мора извести из слободне зоне и изван царинског подручја БиХ да би оснивање слободне зоне било економски оправдано. Наведено би требало урадити по узору на Закон о слободним зонама ФБиХ, у коме је прописано да је оснивање слободне зоне економски оправдано ако се на основу приложеног елабората о економској оправданости оснивања слободне зоне и других приложених доказа може оцијенити да ће вриједност робе која се извози из слободне зоне изван царинског подручја БиХ прећи најмање 50% укупне вриједности произведене робе која напушта слободну зону у периоду од 12 мјесеци;
- Размотрити приједлог да се корисници зоне који учествују у градњи објеката (пословних зграда, енергетских уређаја, хала, хангара, складишта, те друге инфраструктуре) и који уложе у току градње већа средства од законом утврђеног фиксног износа израженог у конвертибилним маркама, ослободе, у години улагања и идућих пет година пословања у зони, од плаћања пореза на добит али највише до уложеног износа или да се тиме процентуално смање обавезе плаћања пореза на добит у нешто дужем временском периоду. Сличне олакшице би се могле предвидјети и у случају запошљавања преко 100 домаћих радника од стране корисника зоне (по узору на Хрватску);
- Јасно прописати ко води евиденцију о робама које улазе у слободну зону, које се користе у слободној зони или излазе из слободне зоне. То би требало урадити на начин да се пропише да корисници зоне воде евиденцију за дио свог пословања које обављају унутар

слободне зоне, а да са подацима о свим робама које се увозе у зону, извозе и користе у зони располаже привредно друштво за управљање зоном, а што подразумијева прописивање механизма обавјештавања наведеног предузећа од стране свих корисника зоне;

- Дати јасну дефиницију мјеста на којем је могуће основати слободну зону (не сужавати могућност избора оптималне локације), на начин да се пропише могућност оснивања слободне зоне на било којем дијелу територије Републике Српске на коме постоје услови за рад зоне уз претпоставку да се исти прецизирају;
- Прописати начин на који ће се земљиште унутар зона дати на употребу корисницима, односно да ли дозволити продају и/или дугорочан закуп (нпр. дугорочан закуп би спријечио могућност препродаје земљишта трећим као и евентуално напуштање и некоришћење истог сходно његовој намјени). Уколико се законодавац одлучи за могућност продаје земљишта за ове намјене, прописати право прече куповине граду односно општини у случају да се власник земљишта одлучи за продају.

7.2.2. Образложење појединих предложених рјешења

Оснивач слободне зоне која послује на територији Републике Српске је обавезан да извјештај о пословању зоне достави Влади Републике Српске путем надлежног ресорног министарства и Савјету министара БиХ путем Министарства спољне трговине и економских односа БиХ из разлога што постојеће стање не предвиђа такву обавезу и ствара правну празнину која доводи у питање суштину постојања закона. Наведено је предвиђено и у Закону о слободним зонама ФБиХ у коме је прописано (члан 29. закона) да је слободна зона дужна у року од 90 дана по истеку календарске године доставити федералном органу управе надлежном за послове економских односа са иностранством извјештај о резултатима пословања слободне зоне и оствареном нето девизном ефекту пословања. Поменутом одредбом предвиђа се и да министар финансија прописује услове и методологију за подношење извјештаја о финансијском пословању слободне зоне. У сусједним земљама такође је предвиђена обавеза подношења извјештаја о пословању у слободним зонама.¹²

У Закону о слободним зонама Републике Србије донесена је упућујућа норма у којој се наводи (члан 25. закона) да се радни однос између запослених и послодавца (корисника) у зони уређује уговором о раду, у складу са прописима који уређују рад и радне односе. Из наведене одредбе јасно је да ће се у погледу радних односа између запослених (без обзира да ли се ради о страним или домаћим радницима) и корисника зоне (који се појављује као послодавац) примијенити домаћи прописи којима се уређује рад и радни односи. Из тог разлога потребно је да

¹² Тако је у члану 11. Закона о слободним зонама Републике Србије, предвиђена обавеза привредног друштва за управљање зоном да у року од 90 дана по истеку календарске године достави Управи за слободне зоне извјештај о пословању у зони. У наведеном члану прописује се и које елементе/податке такав извјештај мора да садржи. Министарство надлежно за послове финансија подноси Влади једном годишње извјештај о пословању у свим зонама у Србији, са приједлогом мјера. Такође се предвиђа да Министарство надлежно за послове финансија може предложити Влади Србије да укине сагласност за одређивање подручја зоне, ако оцијени да се пословањем у зони не постижу циљеви предвиђени елаборатом о постојању економске оправданости за одређивање подручја зоне. У Републици Хрватској, у члану 25. Закона, наводи се да је „оснивач зоне дужан у мају текуће године доставити министарству надлежном за предузетништво извјештај о пословању зоне у протеклој години. Министарство надлежно за предузетништво у новембру текуће године подноси Влади Републике Хрватске годишњи извјештај о пословању свих зона у Републици Хрватској у протеклој години“. О пословању зона у протеклој години Влада Хрватске подноси извјештај Хрватском парламенту до краја децембра текуће године.

се у Закону о слободним зонама Републике Српске размотри могућност посебних одредби које ће утврдити услове запошљавања у слободним зонама. То је посебно значајно када се узме у обзир да поједине слободне зоне запошљавају и по неколико хиљада радника.

За разлику од важећег Закона о слободним зонама Републике Српске у коме се предвиђа да је корисник зоне дужан да води прописану евиденцију о роби која се увози, односно уноси у зону, извози, односно износи из зоне и користи у зони, логично би било предвидјети да корисници зоне воде евиденцију о роби за дио свог пословања које обављају унутар слободне зоне (Сличне одредбе предвиђене су у члану 12. Закона о слободним зонама Републике Србије). Са подацима о свим робама које се увозе у зону, извозе и користе у зони требало би располагати предузеће за управљање зоном које са корисницима зоне закључује писмени уговор којим се регулишу међусобна права и обавезе и који уређује унутрашњи ред у зони, улазак у зону и излазак из зоне.

Преферирати **производни тип слободних зона**, јер су Републици Српској, прије свега, потребне извозно оријентисане инвестиције и једино овакав облик инвестирања може допринијети развоју земље и побољшати позицију конкурентности на међународном тржишту. Увођење нових, те развој постојећих простора слободних зона, уз истовремено унапређивање законодавно-правне легислативе, може постати један од кључних начина привлачења страних директних инвестиција у нашу земљу. Евидентно је да модел слободних зона, који би Републици Српској најефикасније допринио расту привреде, јесте производни тип слободних зона у којем се зона понаша као произвођач и као извозник (види: описан примјер Пољске). **Ослобођен од одређених намета** овај тип зона је атрактиван за инвеститоре, а земљи омогућава повећање извоза и повећану конкурентност, што су, уз незапосленост и политичку нестабилност, дефинитивно највеће бољке наше економије. Повећањем броја фирми које послују у слободним зонама посљедично расте и запосленост, те се уводе нове технологије и знања, што наводи на јасну чињеницу да од оваквог начина искориштавања одређеног простора имају вишеструке користи и држава и компаније које слободне зоне привуку. Републици Српској стране директне инвестиције извозно оријентисане су пријеко потребне, јер са уласком таквих инвеститора повећавамо извоз, а добијамо и капитал потребан за даљи раст и развој, што је итекако значајно јер извозно оријентисане инвестиције имају мултипликативан ефект на даље формирање капитала.

Познато је да слободне зоне треба оснивати на мјестима која су за то инфраструктурно и локацијски повољна и да ефекти пословања нису исти у свим зонама. Из тог разлога потребно је у Закону о слободним зонама Републике Српске предвидјети одредбе којима се регулише проширење зоне, односно **дати могућност шире интерпретације одредбама које утврђују подручја која су погодна за оснивање слободне зоне**. Тако нпр. у Републици Хрватској законодавац оставља такву могућност коришћењем генералне клаузуле у члану 3. Закона о слободним зонама, у којем стоји да се зона може основати на подручју морске луке, аеродрома, ријечног пристаништа, уз међународну саобраћајницу **те на другом подручју на којем постоје услови за рад зоне**. Исто тако, у ставу 2. овог члана предвиђа се да се зона може састојати од више одвојених дијелова, ако су испуњени законски услови. Насупрот томе, у Републици Српској слободна зона се може састојати искључиво из једног просторно одвојеног дијела (подзоне). Слично законском рјешењу из Републике Хрватске и у Републици Србији предвиђа се да се зона може састојати од више дјелова под условом да они чине функционалну цјелину (члан 13. став 2. закона). У Закону о слободним зонама БиХ, у члану 3. став 2. предвиђа се да се слободна зона може састојати од више одвојених дијелова, ако су испуњени услови одређени овим законом итд.

Оно што се може примијетити у осталим законодавствима у региону (Србија, Хрватска...) је често коришћење упућујућих одредби које нас наводе на неки други закон или пропис којима се ближе уређује предметна материја, односно погодности и олакшице за пословање у слободним зонама. Тако нпр. у Републици Хрватској у члану 36. став 1. наводи се да се на корисника зоне који

врши почетно улагање, примјењују подстицајне мјере из Закона о подстицању улагања („Народне новине“, број 138/6). Предност оваквог законског рјешења је што омогућава да се потенцијални инвеститор, оснивач или корисник зоне на једноставан начин упозна са погодностима пословања у зони, а да се при томе основни законски текст превише не усложни и закомпликује. Из тог разлога овакве законске моделе треба преузети и инкорпорисати у наш законски текст.

Такође се може размислити да ново законско рјешење понуди, као једну од могућности, формирање слободних зона по принципу концесије. Исто тако, потребно је нормирати инфраструктурне елементе, трансфер технологија, *brownfield* инвестиције.

Напомињемо да се сва питања у погледу слободних зона не могу уредити једним законом и да су одговарајуће одредбе којима се регулишу поједини облици пословања у зони садржане у другим законима. Већ смо раније истакли да би било добро у Закону о слободним зонама предвидјети бланкетне диспозиције, гдје ће основни елементи пословања у зони бити предвиђени у Закону о слободним зонама, док ће за остале елементе који ближе одређују пословање у зони бити садржани у другим прописима.

Тако нпр. примјена у пракси новог законског рјешења захтијеваће посебно измјене закона којим се регулише порески поступак, радни односи, експропријација непокретности (на начин да се општинама дозволи експропријација свих непокретности у случајевима када се спроводе стратешки пројекти од општег јавног интереса) и других који се као такви идентификују у поступку израде новог Закона о слободним зонама.

7.2.3. Нерегулаторне препоруке

У сваком случају требале би се размотрити и нерегулаторне мјере, а једна од њих су подстицаји. Неминовно се поставља питање која је права мјера подстицаја и како је могуће измјерити позитивне ефекте и ефикасност додјелјивања разних погодности. Једноставне принципе за одређивање праве мјере подстицаја и ефеката на државу домаћина дају препоруке Центра за транснационалне корпорације при Уједињеним нацијама.¹³ Из наведених препорука видно је да:

- Трошкове развоја и одржавања слободне зоне треба да покривају предузећа корисници зоне плаћањем закупнине земљишта, пословног простора и одржавања и тада прокламовани подстицаји не доносе губитак;
- Подстицаји не треба да превазиђу претпостављени девизни прилив и остале користи. Мјеру подстицаја треба одредити према циљу да привуку одређене индустрије и за тај задатак треба користити искуства слободних зона у другим дијеловима свијета;
- Подстицаје треба поставити тако, да омогуће развој свих врста активности; осим производних треба подстаћи и маркетиншке и пословне услуге;
- Подстицаји морају бити јасни, разумљиви, поуздани и непромјенљиви.

Када примјена оваквог инструмента привуче инвеститоре добит је вишеструка. Примарни производни процеси у зонама омогућавају развој производњи намијењених њиховој подршци. Мала и средња предузећа ван зона могу снабдијевати полупроизводима и резервним дијеловима основне производње. Слободне зоне на тај начин активирају привредно залеђе механизмима који проистичу из рада њених корисника. Међусобна интеракција зоне и залеђа се огледа и у пружању разних врста услуга, као и трговачким и производним активностима. Тако се стимулише куповина локалних сировина и полупроизвода и пружа могућност домаћим предузећима да снабдијевају и врше услуге предузећима у зони.

¹³ Извор: UN - The Challenge of Free Economic Zones in Central and Eastern Europe, Center of Transnational Corporations.

Директне инвестиције се преливају ван граница слободних зона и дају додатни позитивни ефекат на локалну економију.

На развој окружења ће утицати и привлачење нових технологија као и едукација радне снаге. Свугдје у свијету слободне зоне доприносе трансферу технологија. Директни контакт са свјетским знањима унапређује најважнији чинилац развоја - људски фактор. Тако се постиже развој људских ресурса кроз контакт са техничким, маркетиншким, менаџерским и осталим напредним достигнућима кроз разне врсте *know-how* аранжмана. У исто вријеме логистичке операције прате производне активности што доводи до развоја и осталих сегмената у сектору услуга. Већа запосленост активира широку потрошњу у региону и омогућава развој свих врста услужног привређивања и трговачких активности.

За успјех овог концепта најважнији је однос државе и њених органа према слободним зонама. Само слободне зоне које имају снажну подршку државе могу постићи успјех. Било би добро да Република Српска донесе нови Закон о слободним зонама и уведе олакшице које ће привући инвеститоре те формира Управу за слободне зоне или сличну институцију која има развојну и контролну улогу. На тај начин, створиће се добра основа за развој.

Успјех пројекта слободних зона је гарантован само онда када сви учесници у њиховом развоју и пословању могу да остваре своје економске и друге интересе. У процесу пословања слободних зона долази до повећања ефикасности пословања националне привреде, предузећа за управљање зоном и корисника зоне. Такав тренд за кратко вријеме даје очекивани резултат: држава повећава запосленост и прилив директних инвестиција, а слободна зона и корисници (предузећа у зони) остварују већи профит, стварајући на тај начин услове за бржи сопствени развој.

Мотив државе и локалне самоуправе да кроз одређене повластице и бенефиције развија слободне зоне огледа се у израженом интересу државе да привлачећи страни капитал трансферише нове технологије и повећа запосленост, нарочито у неразвијеним подручјима. Како у тим подручјима нема довољно предузећа која успјешно послују, држава се, практично, не одриче фискалних прихода, већ стварајући повољан пословни амбијент, може да очекује за одређено вријеме приходе из секундарних извора, као што су доприноси из рада и радних односа радника; трошење зарада радника из зоне у трговинама у окружењу; потрошња домаћих производа и раст њихове производње; интеракција предузећа из зоне са домаћим; снабдијевање фирми у зони домаћим репроматеријалима, итд.¹⁴

Осим режима пословања без царина и ПДВ-а, (који омогућава Закон о слободним зонама БиХ за увозно-извозне послове и производње намијењене извозу), инвеститорима се може понудити и скуп атрактивних погодности и олакшица на унапријед одређеним локацијама (све на једном мјесту):

- специјалне погодности за кориснике слободних зона (пласирање кредита са посебним кредитним олакшицама);
- обједињене услуге логистичких центара (царинско посредовање, организација транспорта, претовари, складиштења...);
- ниске цијене закупа простора и земљишта;
- погодности локалне заједнице - понуда општинског земљишта и инфраструктуре по цијенама повољнијим од тржишних;
- ослобађања од општинских пореза и дажбина за изградњу и експлоатацију објеката;
- понуда објеката за „brownfield”¹⁵ инвестиције без накнаде; итд.

¹⁴ Преузето са: <http://selecta-me.blogspot.ba/2012/05/iskoristiti-prednosti-slobodnih-zona.html>

¹⁵ Енглески назив *brownfield* употребљава се у више струка (економија, грађевинарство...). Као и у енглеском, у економији и грађевинарству тим називом означавају се напуштена, запуштена, неискоришћена или загађена земљишта (*brownfield lokacije*), напуштени, запуштени или неискориштени индустријски и трговачки објекти или инфраструктура,

7.3. Опција В – специјалне економске зоне

Ова опција би обухватала и опцију Б односно нови Закон о слободним зонама Републике Српске и доношење посебног закона који би утврђивао дефиницију и услове оснивања и функционисања специјалне економске зоне у којој би се, зависно од потенцијала и потреба у Републици Српској, обављале специфичне дјелатности.

7.3.1. Специјалне економске зоне: дефиниција и типови

Специјалне економске зоне представљају утврђена географска подручја у оквиру економије, на којима пословање подлијеже другачијим правилима од оних која важе у остатку те економије. Та правила се могу односити на услове за улагања, трговину, царину и порезе, итд.

Не постоји јединствена и универзално прихваћена класификација специјалних економских зона, али се по најубичајенијим приступима групишу према кључним факторима као што су развојни циљеви, локација и врсте дјелатности које се у њима обављају. У овом документу се користи класификација Свјетске банке (табела 1.1), по којој је утврђено шест различитих врста зона, од зоне слободне трговине која је углавном концентрисана на олакшавање трговине, до зоне за обраду извоза у којој се настоји да се повећа извоз и зоне предузећа која је усмјерена на шири регионални развој (FIAS, 2008).

Табела 3. Општа класификација типова зона¹

Врста зоне	Развојни циљ	Опис	Тржишта
Зона слободне трговине	Подршка трговини	Познате и као комерцијалне слободне зоне, ово су јасно ограничена подручја (ограђена, бесцаринска) која нуде складиштење, чување и остале услуге с циљем унапређења увоза-извоза.	Домаће, реекспорт
Зоне за обраду извоза	Извоз и производња	Индустријски кластери који нуде подстицаје и олакшице за производњу и остале дјелатности, углавном извозно оријентисане.	Углавном извозно
Хибридне зоне за обраду извоза	Извоз и производња	Поддијелене зоне у којима је један дио отворен за све гране, без обзира на њихову извозну оријентацију, а други конкретно намијењен извозно оријентисаним фирмама.	Извозно и домаће тржиште
Слободна лука	Интегрисани развој	Велике територије на којима су смјештене све врсте дјелатности и на којима се нуди широк спектар подстицаја и повластица. Могу да имају и становнике.	Домаћа, интерна и извозна тржишта
Зоне предузећа	Ревитализација градова	Циљ је ревитализација пропалих градских и сеоских подручја, тако да зоне предузећа	Домаће

¹ односно земљишта, објекти и инфраструктура који захтијевају интервенцију како би се поново вратили у употребу. Умјесто овог назива могао би се употријебити назив *улагање у постојеће капацитете*.

Зона за обраду извоза са једном фабриком	Производња за извоз	углавном цвјетају у развијеним земљама, а карактерише их пружање пореских подстицаја и финансијских грантова. Подстицаји се нуде конкретним предузећима, а не географској локацији.	Извозно тржиште
--	---------------------	---	-----------------

Извор података: Специјалне економске зоне у Западном Балкану, 2016, OECD

7.3.2. Локација, власништво и управљање специјалним економским зонама

Локације зона се разликују зависно од сврхе за коју се успостављају. Зоне намијењене за привлачење улагања и унапређење индустријске дјелатности у одређеној географској регији углавном се налазе у близини главних саобраћајних коридора (укључујући луке и аеродроме), великих градова, близу универзитета или одговарајућих стручних школа или на мјестима гдје је раније постојала или још увијек постоји индустријска дјелатност. Међутим, ако је главна улога зона унапређење економске активности у неразвијеним регијама економије, онда могу бити смјештене на удаљенијим и слабије повезаним подручјима. У тим случајевима, зоне ће бити у саставу ширег плана регионалног развоја који генерално прате улагања у додатну инфраструктуру, увођење одговарајућих образовних и програма усавшавања итд.

Зоне могу да имају различите облике власништва. У зонама у јавном власништву и под јавном управом, влада преузима улогу носиоца, оператера и регулатора зоне, док су у зонама у приватном власништву, привредна друштва носиоци, руководиоци и оператери зоне уз регулаторни надзор владе. Зоне могу да раде и као јавно-приватна партнерства, у којима влада учествује у развоју и раду зоне да би подстакла учешће приватног сектора у том пројекту. Та подршка владе може да буде у облику почетног развоја зоне, коју влада затим даје под закуп или уговор приватним оператерима да руководе обезбјеђењем инфраструктуре на и изван њене територије (као што су комуналне услуге или приступни путеви) или обезбјеђењем додатних услуга као што је успостављање царинских терминала искључиво за зону.

У зонама у јавном власништву могу да постоје и различити нивои централизације власништва и руковођења. У централизованом систему, одређена владина агенција има искључиво овлаштење и надлежност за развијање и руковођење свим економским зонама у тој економији. У децентрализованом систему, локалним органима власти се даје надлежност за развој и руковођење зоном, у нади да они боље познају услове на локалном тржишту и можда могу брже и прецизније да реагују на потребе улагача у зону (Фарол и Квека, 2011). Ипак, чак и у децентрализованим системима, владина агенција или орган управе (управник зоне) је ту да координише активности у зони (као што је промоција улагања), омогући владине услуге (као што су дозволе, употреба земљишта, пружање комуналних услуга, итд.), координише са осталим органима власти (као што су царинска и пореска управа) и прати поштовање прописа, укључујући правила ЕУ о државној помоћи.

7.3.3. Врсте подстицаја за специјалне економске зоне

Једна од кључних карактеристика по којој се специјалне економске зоне издвајају од остатка економије су јасни подстицаји које нуде привредним друштвима која раде на територији зоне. Ти подстицаји се генерално групишу у двије широке категорије: порески и непорески подстицаји (табела 1.2).

Порески подстицаји су привлачни за улагаче јер смањују њихове пореске обавезе. Ти подстицаји могу бити у различитим облицима, укључујући пореске „одморе“ током којих су улагачи ослобођени плаћања пореза на добит или других пореза, или умањења по основу капиталних трошкова код којих улагачи добијају повластице за своје улагање капитала (више детаља види у табели 1.2.). Порески подстицаји се обично дају уз одредбу о трајању у којој је дефинисан датум истека датих подстицаја ако у међувремену не буду обновљени. У идеалном случају, те рокове треба строго поштовати да би се спријечило да улагачи имају неограничен приступ преференцијалном третману у зони. Ако се о њима постигне нови споразум, то је очигледно оправдано и у складу са случајевима предвиђеним у тој одредби; одржавање ових подстицаја обично зависи од позитивне оцјене ранијег учинка.

Непорески подстицаји имају широк спектар, од поједностављених управних поступака, као што су јединствени шалтери за владине услуге и убрзани царински поступци, до обезбјеђења инфраструктуре или поједностављених законских и регулаторних услова. Ове додатне услуге могу бити једнако значајне као и порески подстицаји за привлачење улагања у зону, али њихов учинак зависи од околности и врста пореских подстицаја који се нуде: неким земљама више одговарају неке врсте зона (и самим тим, врсте подстицаја), углавном због укупног друштвено-економског контекста и стадијума развоја дате земље.

У земљама које нису нарочито привлачне страним улагачима заступа се став да зоне могу у великој мјери да неутралишу ефекте иначе неповољног окружења за улагања пружајући боље олакшице, додатне услуге и политику најбоље праксе (FIAS, 2008). Бржи управни поступци у зони заиста могу да функционишу као фактор привлачности у земљама у којима су ти поступци дуготрајни и скупи. Исто тако, и додатна инфраструктура обезбјеђена у зони (од услуга телекомуникација и интернета велике брзине до медицинских и установа за чување дјеце) може да јој осигура релативну предност, посебно у земљама у којима улагачи редовно наилазе на препреке у вези са инфраструктуром (као што су повремени нестанци струје, генерално мала брзина интернета или непостојање широкопојасне везе, итд.). Исто важи и за земље са напорним и дуготрајним царинским поступцима, гдје постојање *ad hoc* царинског терминала (и поједностављење и убрзавање поступака на истом) може да функционише као користан подстицај за привредна друштва.

Табела 4. Врсте подстицаја у специјалним економским зонама

Порески и остали финансијски подстицаји

1. Подстицаји у области пореза на добит

Порески одмори представљају ослобађање фирми од плаћања пореза на добит, и евентуално других пореза, током одређеног броја година. Порески одмори могу бити релативно једноставни за реализацију и погодовати предузећима која их користе у кратком року јер могу да прекину пословање по истеку одмора. С друге стране, порески одмори могу бити проблематични, посебно ако су намијењени одређеном сектору или дјелатности, јер се поставља питање третмана фирми које већ раде у том сектору или дјелатности или у другим секторима или дјелатностима на које се не примјењују. Порески одмори су генерално најмање привлачни фирмама у секторима у којима је потребно дугорочно везивање капитала и које не могу одмах да остваре профит (OECD, 2001: стр. 26).

Циљано (или опште) смањење стопе пореза на добит утврђене законом представља смањење износа пореза који се наплаћује на циљани (или укупни) опорезиви профит у датом економији (или зони, ако се уводи у контексту зоне). Ову мјеру је релативно једноставно увести, а губитак прихода је транспарентнији. Као и код пореских одмора, усмјеравање ових мјера на приход од подгрупа дјелатности или улагача може бити проблематично јер може да изазове избјегавање плаћања пореза и одлив прихода. Законом прописано смањење пореза на добит повлачи избјегавање плаћања пореза јер предузећа са високим порезом пребацују профит на она са мањим порезом преко трансферних цијена (унутар земље и на међународном плану) (OECD, 2001: стр. 26).

Умањења по основу капиталних трошкова обухватају 1) убрзан и унапријеђен отпис за капиталне трошкове који испуњавају услове; и 2) опште или циљане инвестиционе пореске кредите. Убрзаним отписом се умањује износ опорезивог профита, док се инвестиционим пореским кредитима директно смањује износ пореза на добит који иначе подлијеже плаћању. У случају овог првог, утврђени постотак се одбија директно од опорезивог прихода; тако да зависи и од висине стопе пореза на добит. С друге стране, износ пореза на добит ипак утиче на вриједност инвестиционог пореског кредита (OECD, 2001: стр. 27). Предност умањења по основу капиталних трошкова је у томе што су трошкови прихода директно повезани са износом улагања, тако да нема потребе за минималним праговима за испуњеност услова. Умањења по основу капиталних трошкова углавном погодују капитално-интензивним улагањима и могу бити мање повољна за отварање радних мјеста него порески одмори (Исон и Золт, 2002: стр. 20).

Подстицаји за финансирање, као што су смањење стопе пореза по одбитку на дивиденду и олакшица за импутацију, представљају противтежу порезу на добит, односно исплаћени профит. У неким случајевима, могу умањити дисконтну стопу коју страни улагачи примјењују на готовинске токове од директних страних улагања послје пореза. Утицај таквог улагања зависи од извора финансирања. На примјер, смањење стопе пореза по одбитку на дивиденду ће умањити трошкове средстава ако су нове акције занемарљив извор финансирања (OECD, 2001: стр. 28).

2. Ослобађања од плаћања царине

Царинске дажбине су таксе које царински органи наплаћују на увоз сировина, компонената и капиталних добара (а понекад и на извоз). Зависе од вриједности робе (царина *ад валорем*) или тежине, димензија или других критеријума.

Ослобађања од царинских дажбина за капитална добра могу бити посебно значајна за улагаче, јер се порези наплаћени на капитална добра не могу тако лако повратити као они на сировине и компоненте, тако да у суштини могу да повећају почетне трошкове улагања. Према Исону и Золту (2002: стр.23), „многи улагачи сматрају да су овакви подстицаји најдрагоцјенија врста подстицаја за улагања“. Поред тога, ова врста подстицаја не зависи од профитабилности („повластица унапријед“), што значи да улагачи одмах остварују уштеду (Исон, 2004).

Недостатак подстицаја ове врсте је у томе што подстичу увоз у односу на снабдијевање из локалних извора. У неким земљама, као што су Чешка Република, Пакистан и Кинески Тајпеј, прописано је да се ослобађање примјењује само на робу која се не може набавити локално. Постоји и ризик да ће се роба увезена без царине касније продавати на домаћем тржишту, а не користити у сврху производње. У тим случајевима би готове производе спремне за продају као што су аутомобили требало искључити из свих ослобађања (Исон, 2004). Према Исону и Золту (2002), давање таквих ослобађања на селективној основи може представљати кршење правила о међународној трговини.

3. Поврат пореза на додату вриједност

Порез на додату вриједност (ПДВ) је порез на потрошњу који се може увести у било којој фази у производњи или коначној продаји када се производу дода вриједност. У многим конкретним случајевима, порески обвезник касније може да тражи поврат ПДВ. У већини земаља које нуде ослобађања од плаћања царине, улагачи су ослобођени и увозног ПДВ на исте ставке. Иако та ослобађања ништа не коштају, генерално не представљају значајну повластицу за увознике, осим користи за готовински ток (Исон, 2004).

4. Ослобађање од плаћања/смањење пореза на имовину

Порез на имовину је порез који се примјењује на непокретну имовину и обично га наплаћује локална или општинска управа. Предност ослобађања од плаћања или смањења пореза на имовину је у томе што су трошкови потпуно предвидљиви и обично ограниченог трајања. Подстицаји за порез на имовину генерално спадају у политику регионалног развоја и често их дају исти локални органи власти који утврђују порез (Исон и Золт, 2002: стр. 23).

5. Смањење пореза на доходак и социјалних доприноса

У неким економијама се користи смањење пореза на доходак и социјалних доприноса као подстицај за улагања у регије са високом незапосленošћу. Њихов утицај ће вјероватно бити умјерен ако порези на лична примања и социјални доприноси чине велики дио трошкова запослених. У сваком случају, релативно их је лако спровести. Иако ти подстицаји додатно побољшавају имиџ ионако повољног окружења за улагања, врло вјероватно неће имати значајну улогу за улагаче (Исон и Золт, 2002: стр. 23).

6. Субвенције

Субвенције могу да обухватају индиректне субвенције, као што су посебни грантови за образовање и усавршавање и директне субвенције као што је испорука воде и електричне енергије по цијенама нижим од тржишних (OECD, 2006: стр. 17).

Табела 5. Врсте подстицаја у специјалним економским зонама (*наст.*)

Непорески подстицаји

1. Поједностављене административне услуге

Ове услуге обухватају обезбјеђење јединственог шалтера за владине услуге, убрзане царинске услуге, поједностављене поступке за дозволе и евентуално, посебне законске оквире и судове (OECD, 2006: стр. 17).

2. Блажи законски и регулаторни услови

У неким случајевима, у зонама се могу ублажити законски и регулаторни услови, укључујући оне који се односе на страну власништво, рад и еколошке законе и прописе, девизне режиме, правила о закупу и куповини земљишта, статус најповлаштеније нације и закуп земљишта под повољним условима (OECD, 2006: стр. 17).

3. Услуге промоције извоза

Услуге промоције извоза обухватају услуге пословног савјетовања, подршке у продаји и маркетингу, финансијске и извозног кредита (OECD, 2006, стр. 17).

4. Инфраструктура

Иако је спољна инфраструктура као што су путеви, жељезница, аеродром и морска лука и приступ енергији јако битна, економске зоне обично имају више утицаја на унутрашњу инфраструктуру, у коју спадају објекти за обуку, објекти заједничког царинског складишта, објекти за пословне услуге, интерни банкарски објекти, интерно царинење и објекти логистике за трговину, услуге телекомуникација и интернета велике брзине, и слично (FIAS, 2006: стр. 17).

Унутрашња инфраструктура често је дио уопштенијих политика регионалног развоја и ресурсе за њу често дају локални, а не централни органи власти.

7.3.4. Успостављање специјалне економске зоне у Републици Српској

Основна функција успостављања специјалне економске зоне је да се на одређеном дијелу територије развије једно специфично подручје дјелатности које највише одговара земљи у којој се специјална зона оснива. То подручје дјелатности зависи од земље до земље, али и од локације на којој се планира основати слободна зона. Дјелатности које се намјеравају основати у специјална зона не морају бити само производног типа, већ и све остале, укључујући и услужне дјелатности.

Једну такву специјалну економску зону имамо у Русији. Ради се о специјалној економској зони за туризам и рекреацију. Зона је успостављена 2007. године и располаже територијом од 250 хектара. Ова специјална зона има статус јединственог туристичког мјеста са фантастичним пејзажима и повољним климатским условима. У наведеној зони предвиђене су погодности који су усмјерене на развој туризма. Од тих погодности издвојићемо пореске олакшице за резиденте које укључују: ослобађање од плаћања пореза на имовину у току 5 година, ослобађање од плаћања грађевинског земљишта у току 5 година; добијање гаранција да се резиденти неће оптерећивати додатним порезима у случају по њих неповољних измјена у пореском систему Руске Федерације и сл. У овој специјалној зони предвиђен је и план развоја који укључује идентификацију грана

туризма које је потребно развијати у зони (екотуризам, љечилишта, спортови на води, бициклизам и сл.), као и инфраструктурне пројекте који ће имати за циљ привлачење страних инвеститора.¹⁶

Слично као у наведеном примјеру и у Републици Српској би требало успоставити специјалне економске зоне и све подстицаје усмјерити на развој оних дјелатности које су препознате као најбоља и најпродуктивнија, те које ће с обзиром на предности Републике Српске дати и најбоље резултате. Од предности којима располаже Република Српска, истаћи ћемо само неке:

- Атрактиван геостратешки положај (близина ЕУ и медитеранског тржишта);
- Индустијска традиција;
- Добро постављена основна транспортна и енергетска мрежа;
- Диверзификована производња енергије и сигурно снабдјевање;
- Природни ресурси (шуме, руде, погодна клима и сл.);
- Неискоришћени ресурси (земља, радна снага и сл.).¹⁷

Приликом одређења за одређено подручје, област или грану дјелатности која би се обављала унутар специјалне економске зоне морали би се посебно водити рачуна и о домаћим привредним произвођачима, односно о дјелатностима чије би обављање унутар специјалне зоне захтијевало учешће домаће привреде и ангажовање домаће радне снаге. Овако изабране дјелатности омогућиће убрзан развој цјелокупне привреде Републике Српске.

Одлука о избору дјелатности које ће се обављати у специјалне зоне би требало да прати приоритете развоја Републике Српске. Такође, избор дјелатности би се односио тачно на одређену специјалној зони, што подразумјева да би се у другој специјалној зони могла обављати друга дјелатност која је погоднија за ту специјалну зону, с обзиром на ресурсе, локацију и сл.

У циљу успостављања специјалне економске зоне у Републици Српској требало би да се укључе и локалне заједнице. Њихов допринос би се огледао у доношењу одлуке о погодностима за изградњу објеката и инфраструктуре на подручју специјалне зоне. Ово се може остварити кроз ослобађање плаћања локалних пореза, накнада и такси које су у надлежности локалних заједница (нпр. накнада за уређење градског грађевинског земљишта, накнада за урбанистичке услове и сагласности, прикључак на локалну инфраструктуру воде и канализације, локалне комуналне таксе и сл.), те у понуди постојеће инфраструктуре по цијенама повољнијим од тржишних (нпр. ниске цијене закупа објеката и земљишта).

Дакле, подстицаје у специјалним зонама треба одредити према дјелатности које ће се у њој обављати и на тај начин циљано привлачити тачно одређене индустрије и омогућити, односно подстаћи њихов развој. Подстицаји у специјалним зонама не морају се разликовати од подстицаја у слободним зонама, али пошто се у специјалним зонама оснивају циљане индустрије и обављају тачно одређене дјелатности, подстицаји које пружа Република или локална заједница могуће је конкретизовати, учинити јаснијим и разумљивијим, те планирати их на дужи временски период. Све наведено ствара позитивне ефекте и на инвеститора, стварајући код њих утисак сигурног мјеста за инвестирање и планско обављање дјелатности.

Сви подстицаји унутар специјалне зоне се могу подјелити на пореске и непореске. Обим ових подстицаја варира од земље до земље, а у наставку је дат приказ само неких од њих.

Порески подстицаји могу да обухватају:

- Пореске одморе (представљају ослобођење фирми од плаћања пореза на добит и евентуално других пореза, током одређеног броја година);

¹⁶Извор:<http://www.tikrf.org/rusija-kao-ekonomski-partner/kalinjingradaska-oblast/specijalne-ekonomске-zone-sez-u-kalinjingradskoj-oblasti/>

¹⁷ Поповић, Г., Лојовић, М., Ерић, О., Слободне економске зоне и развој БиХ у процесу евроинтеграција, стр. 91.

- Циљано смањење стопе пореза на добит утврђене законом (представља смањење износа пореза који се наплаћује на циљани или укупни опорезиви профит у датој економији или зони, ако се уводи у контексту зоне);
- Умањења по основу капиталних трошкова,
- Смањење пореза на доходак и доприноса (као подстицај кога је релативно лако спровести и који је у функцији улагања у регије са високом незапосленošћу)
Непорески подстицаји могу обухватити:
- Директне субвенције (нпр. испорука воде и електричне енергије по цијенама нижим од тржишних);
- Индиректне субвенције (нпр. посебни грантови за образовање и усавршавање);
- Поједностављене административне процедуре (обухватају обезбјеђење јединственог шалтера за владине услуге, убрзане царинске услуге, поједностављене поступке за дозволе, те евентуално, посебне законске оквири и судове);

Поред овога, као посебно значајна мјера издваја се обезбјеђење одговарајуће инфраструктуре. Иако је спољна инфраструктура као што су путеви, жељезница, аеродром и морска лука и приступ енергији јако битна, на економску зону једнако је значајан утицај и унутрашње инфраструктуре, у коју спадају објекти за обуку, објекти заједничког царинског складишта, објекти за пословне услуге, интерни банкарски објекти, интерно царињење и објекти логистике за трговину, услуге телекомуникација и интернета велике брзине и слично. Та унутрашња инфраструктура често је дио политика регионалног развоја и ресурсе за њу често дају локални, а не централни органи власти.

Фокус и код специјалних економских зона треба ставити на чињеницу да Република Српска има могућности за развој произвођачких, извозно оријентисаних зона са великим потенцијалом за прилив директних страних инвестиција које могу имати позитиван ефекат на комплетан економски систем, развој цјелокупне привреде, те побољшање стандарда становништва.

Такође, не треба заборавити да и у случају специјалних зона постоје два заједничка интереса - земље домаћина и страних инвеститора. Ради се о два комплементарна интереса, интереса који се подударају и који теже ка истом циљу: да специјална зона развија савремену производњу и да исту каналише према извозу уз очекивану добит.

8. ПРЕПОРУКЕ

На основу горе наведеног као и на основу образложења опција, односно рјешења дефинисаног проблема, препорука је да се узме у разматрање комбинација опција Б и В. Ово подразумијева израду новог Закона о слободним зонама и Закона о специјалним економским зонама Републике Српске.

Радна група за спровођење процеса процјене утицаја прописа на Закону о слободним зонама и пословна заједница сагласили су се да специјалне економске зоне морају бити пажљиво уклопљене и прилагођене специфичним ситуацијама у Републици Српској, те да је потребно донијети посебан закон о специјалним економским зонама.

Што се тиче новог Закона о слободним зонама, исти би требало да својим одредбама обухвати регулаторне препоруке описане у опцији Б, те да се у догледно вријеме планирају средства како у Буџету Републике Српске, тако и у буџетима јединица локалних заједница које располажу са земљиштем, инфраструктуром и посебним геополитичким положајем, односно испуњавају законом предвиђене услове за пројекте слободних зона, како би се у пракси подржало

формирање и функционисање слободних зона, а у складу са горе описаним нерегулаторним препорукама.

Што се тиче Закона о специјалним економским зонама, његовом доношењу би требало да претходи посебна анализа оправданости формирања специјалне економске зоне, као и да се посебно апострофирају привредне области које су од посебног интереса за Републику Српску и за које би било оправдано са економског становишта формирати специјалну економску зону. Исто тако, битно је створити претпоставке и могућности за многе кооперанате широм Републике Српске који би били економски способни да сарађују са специјалним економским зонама, како би цјелокупна привреда имала корист.

МИНИСТАР

Златан Клокић