

## **НЕКИ ПРАВНИ АСПЕКТИ АКТУЕЛНОГ И БУДУЋЕГ СТАТУСА СЛОБОДНИХ ЗОНА СРБИЈЕ**

**Сажетак:** Слободне зоне Србије деценијама уз помоћ царинских и пореских олакшица, те нефинансијских погодности привлаче инвеститоре. У чланку се представљају решења важећег Закона о слободним зонама, везано за њихову организацију, циљеве, и финансијске олакшице пословању корисника. Потом се истичу предности и недостаци постојећих решења, те фокусира на кључне измене у актуелном тексту Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободним зонама. Повезујући измене тог Закона са потребом његовог усаглашавања са правном тековином ЕУ и правилима Светске трговинске организације, истиче се да се не би смело потпуно одустати од подстицања корисника слободних зона кроз царинске и пореске олакшице, све то у мери у којој су оне усклађене са њима.

**Кључне речи:** слободне зоне, управљање слободном зоном, царинске и пореске олакшице

### **Увод**

Слободна зона је део територије неке државе на коме се унесена роба сматра да је са аспекта плаћања царина и пореза ван њеног царинског подручја, па се на њој не спроводи царински поступак и контрола уобичајени за такву робу када се она уноси на њено царинско подручје. Њом управља држава или јавно-приватно партнерство путем привредног субјекта основаног да остварује утврђене циљеве. Слободне зоне могу различито да се називају и дефинишу.<sup>1</sup> Генерално, категоришу се у: трговинске слободне зоне (ради поновног извоза роба којима се тргује), извозне прерађивачке зоне (ради извоза роба

<sup>1</sup> Називи: Слободне царинске зоне, слободне зоне, специјалне економске зоне, слободне луке, и други. Могућа дефиниција била би да слободне зоне представљају извојене делове територије једне националне привреде на којима важи повлашћени царински и порески режим за предузећа која послују у зони (Урош Здравковић, „Слободне зоне и међународна трговина - општа разматрања“, у тематски зборник радова: *Право на приступ правосуђу -Инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, књига пета, уредница Невена Петрушић, Ниш, 2010, стр .463).

са доданом вредношћу), специјалне економске зоне (ради мултисекторске подршке привредним активностима које се одвијају унутар зоне) и индустријске зоне (ради подршке одређеним производним активностима у зони).<sup>2</sup> Могу да се додају и предузетничке зоне, намењене ревитализацији девастираних подручја.<sup>3</sup> У том смислу слободне зоне имају разне појавне облике у свету, зависно од циљева због којих су формиране и интереса њихових оснивача, тј. је ли то развој трговине, логистике (лучке услуге), производња ради извоза, предузетништво, или пружање специфичне мултисекторске подршке развоју производње и услуга.

У Србији слободне зоне већ дуже од четврт века делују у функцији убрзаног привредног развоја и остварују значајне резултате, посебно од 2006. године, када је ступио на снагу важећи Закон о слободним зонама.<sup>4</sup> ЗоСЗ је заснован на доброј пракси слободних зона у време доношења. У чланку се сагледавају кључне одлике постојећег правног режима слободних зона у Србији, истичу обавезе Србије у процесу приступања ЕУ, односно Светској трговинској организацији (даље: СТО), коментарише се домашај измена садржаних у актуелном Нацрту закона о изменама и допунама закона о слободним зонама<sup>5</sup>, те дају препоруке да се успостави концепт за слободне зоне Србије, по коме ће и након што постане држава чланица ЕУ, Србија применом олакшица да обезбеди њихову атрактивност, поштујући тековине права ЕУ, односно правила СТО. Радом се обухватају олакшице и ослобођења који се односе само на кориснике слободних зона, а не и подстицаји инвеститорима независно од тога на ком делу подручја Србије улажу. Сагледаће се и да ли обавезе по Уговору о функционисању ЕУ,<sup>6</sup> Царинском кодексу Уније,<sup>7</sup> те Споразуму о субвенцијама и компензаторним мерама,<sup>8</sup> остављају простора за царинска и пореска ослобођења и олакшице који су иманентни условима пословања у слободним зонама.

---

<sup>2</sup> Willemijn, de Jong, „Оснивање слободне зоне ради регионалног развоја“, (*Establishing Free Zones for Regional Development*), *Library Briefing, Library of the European Parliament*, 12.3.2013, стр. 1. Доступно на [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM\\_BRI\(2013\)130481\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI(2013)130481_REV1_EN.pdf). Приступ 15.1.2018.

<sup>3</sup> Piotr Ciżkowicz, Magda Ciżkowicz-Pekala, Piotr Pekala, Andrzej, Rzonca, „Учинци специјалних економских зона на запосленост и инвестиције: перспективе моделовања простора“, (*The Effects of Special Economic Zones on Employment and Investment: A Spatial Panel Modeling Perspective*), у *Journal of Economic Geography*, број 17, 2017, стр. 573.

<sup>4</sup> Закон о слободним зонама („Службени гласник Републике Србије”, број 62/06) - даље у тексту ЗоСЗ.

<sup>5</sup> Текст Нацрта закона о изменама и допунама закона о слободним зонама (даље у тексту Нацрт ЗИДСЗ) утврдило је Министарство финансија Републике Србије и упутило на Владу. Приступ тексту 06.3.2018. у Управи за Слободне зоне.

<sup>6</sup> Консолидована верзија Уговора о функционисању Европске уније, 2012, (*Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*), „Службени гласник Европске уније“ број Ц 326/47 од 26.10.2012, даље у тексту: УФЕУ.

<sup>7</sup> Царински кодекс Уније, 2013, (*Union Customs Code*), Правилник (ЕУ) 952/2013. Европског парламента и Савета од 9.10.2013. о доношењу Царинског закона Уније, „Службени гласник Европске Уније“, број Л 269/1, даље у тексту: ЦКУ.

<sup>8</sup> Споразум о субвенцијама и компензаторним мерама, 1994, (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) доступан на [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf). Приступ 16.1.2018. Даље у тексту скраћено: ССКМ.

## Кратка историја и уређење слободних зона у Србији

У Србији још од времена СФРЈ постоје слободне зоне. Оне се уводе у СФРЈ изменама Царинског закона 1963. године.<sup>9</sup> Први Закон о царинским зонама из 1985. године предвиђа посебне услове увоза робе у зоне, извоза, превоза робе преко зона, као и омогућавање индустријске производње у царинској зони под повољнијим условима.<sup>10</sup> Закон о слободним и царинским зонама из 1990. године,<sup>11</sup> као и Закон о слободним зонама из 1994. године,<sup>12</sup> уводе назив слободне зоне, при чему се већ у првome јасно утврђује да је циљ слободних зона да буду произвођачке и индустријске зоне.<sup>13</sup> Дакле, да буду у функцији привредног развоја кроз повећање производње, за разлику од царинских складишта која су била намењена трговини.

Важећи закон из 2006. године одређује да је слободна зона део територије Републике Србије, посебно ограђен и означен, на коме се обавља делатност под условима утврђеним законом.<sup>14</sup> Корисник слободне зоне може да обавља производњу и пружа услуге у складу са прописима.<sup>15</sup> Слободне зоне мора да буду ограђене, а царински орган одређује место улаза и излаза из слободне зоне. Подручје, место улаза и излаза из слободне зоне подлежу ипак мерама царинског надзора.<sup>16</sup> Уз ЗоСЗ и ЦЗ и пратећа подзаконска акта, поједина пита-

<sup>9</sup> Царински закон СФРЈ, („Службени лист СФРЈ“ број 13/63), видети и Миодраг Станковић, „Слободне зоне у Југославији и свету - Њихов значај и улога на домаћу привреду и право“, у *Право - теорија и пракса*, број 11-12, 1995, стр. 60. Већ тада је у слободним царинским зонама, како су се првобитно називале, уз могућност чувања робе на складишту без плаћања царине и пореза било дозвољено и обављање послова оплемењивања, сортирања, препакивања и свих радњи потребних за одржавање робе. Обавеза плаћања царине била је предвиђена тек за робу која се са подручја слободне царинске зоне износи у земљу (чланови 143. и 143а. Царинског закона СФРЈ). Прва слободна царинска зона у Србији била је у пристаништу Београд, основана 1966. године.

<sup>10</sup> Закон о царинским зонама, („Службени лист СФРЈ“, број 58/85). Тако и М. Станковић, *нав. чланак*, стр. 63.

<sup>11</sup> Закон о слободним и царинским зонама („Службени лист СФРЈ“, број 3/1990). У овом закону одвајају се слободне од царинских зона, при чему се царинске зоне користе за складиштење робе, док се у слободним зонама обављају привредни послови под посебним условима и погодностима, што подразумева производњу робе, пружање услуга за извоз, обављање спољнотрговинског промета, банкарских и других финансијских послова, послова осигурања имовине и лица, послова реосигурања и обављања туристичких услуга (М. Станковић, *нав. чланак*, стр. 64, 65).

<sup>12</sup> Закон о слободним зонама („Службени лист СРЈ“ број 81/1994). Овим се законом даље развија концепт слободних зона као у првом реду производних локација, уз детаљно уређивање услова за оснивање, односно рад и престанак рада слободних зона у СР Југославији.

<sup>13</sup> М. Станковић, *нав. чланак*, стр. 65, 66.

<sup>14</sup> Члан 2. став 1. тачка 1. ЗоСЗ. И одредба члана 191. Царинског закона одређује да су слободне зоне делови царинског подручја Републике Србије, одвојени од његовог осталог дела, па се сматра да у сврху наплате увозних дажбина и примене увозних мера трговинске политике нису у царинском подручју Републике Србије (Царински закон, „Службени гласник Републике Србије“ број 18/2010, 111/2012, 29/2015, 108/2016 и 113/2017, даље у тексту ЦЗ). То наравно под условом да роба о којој је реч није стављена у слободан промет и да није стављена у други царински поступак, или да се не троши у слободној зони под другим условима, а не под условима који су утврђени царинским прописима.

<sup>15</sup> Члан 15. ЗоСЗ.

<sup>16</sup> Чланови 192. и 193. ЦЗ.

ња која дотичу рад слободних зона разматрају се у посебним законима, попут пореских, оних који уређују девизну политику, изградњу, осигурање, итд.<sup>17</sup> Због уштеда везаних за ослобођења плаћања царина и ПДВ-а на опрему и робу која се у њих увози, слободне зоне у Србији имају привлачну снагу за инвеститоре, посебно за произвођаче који увозе материјал за производњу, а претежан део произведене робе извозе. И поједностављене царинске процедуре, привлаче инвеститоре у слободне зоне Србије.

## Предности и недостаци важећих правних решења

Важећа правна решења статуса слободних зона у Републици Србији темеље се на одредбама ЗоСЗ, а захтев за одређивање подручја слободне зоне Влади Републике Србије подноси привредно друштво за управљање слободном зоном преко министарства надлежног за послове финансија.<sup>18</sup> Услови за подношење таквог захтева су: да су оснивачи привредног друштва за управљање слободном зоном истовремено оснивачи слободне зоне, да је привредно друштво које управља слободном зоном регистровано у Регистру привредних субјеката за обављање делатности управљања зоном, те да су испуњени одређени услови који се односе на одговорно лице привредног друштва за управљање слободном зоном и оснивача.<sup>19</sup> Оснивач слободне зоне може да буде орган локалне самоуправе, привредно друштво, односно предузетник, који је донео одлуку или закључио уговор са другим оснивачем о оснивању слободне зоне, а који преко привредног друштва за управљање слободном зоном подноси захтев за одређивање њеног подручја.<sup>20</sup>

Наведено води закључку да слободне зоне у Србији представљају иницијативу локалних самоуправа или јавно-приватних партнерстава. Није одређено да у партнерству јавни сектор мора да има већински удео или акције у привредном друштву за управљање слободном зоном, што ослобађа простор креативности и иновативности, јер оно није спутано актуелним административним ограничењима у јавном сектору. Како ЗоСЗ набраја да то могу да буду органи локалне самоуправе, привредна друштва и предузетници, оснивачи слободне зоне не могу да буду Влада Републике Србије или орган аутономне покрајине, као ни јавна предузећа. Али поред локалних самоуправа то могу да буду сва привредна друштва, односно предузетници.<sup>21</sup> Такође из члана 5. став 1. тачка

---

<sup>17</sup> У. Здравковић, *нав. чланак*, стр. 473.

<sup>18</sup> Члан 2. ЗоСЗ.

<sup>19</sup> Члан 5. ЗоСЗ. При томе се одређује услов да одговорно лице оснивача, односно привредног друштва за управљање зоном није правоснажно осуђивано за кривична дела против привреде, имовине, недозвољене трговине и против службене дужности. Додатни услови за одговорно лице привредног друштва за управљање слободном зоном су да није било члан управе, надзорног одбора или носилац посебних овлашћења у правном лицу над којим је спроведен поступак ликвидације, односно стечаја, а за оснивача зоне да није био оснивач предузећа за управљање слободном зоном којем је одлуком Владе престало важење сагласности за оснивање слободне зоне.

<sup>20</sup> Члан 2. став 1. тачка 2. ЗоСЗ.

<sup>21</sup> За привредна друштва и предузетнике ограничење је да могу да буду оснивачи зоне само ако раније нису били оснивачи друштва за управљање слободном зоном којем је одлуком Владе престало важење сагласности за оснивање слободне зоне.

1. ЗоСЗ произилази да чланови привредног друштва за управљање слободном зоном могу да буду оснивачи зоне, па су и они ограничени на органе локалне самоуправе, привредна друштва и предузетнике. Надаље, за разлику од било ког привредног друштва, оснивач слободне зоне, односно друштва за управљање слободном зоном не може да буде ни било које физичко лице, већ само оно које је регистровано као предузетник. Упитна је оправданост задржавања тако ограничавајућег приступа.<sup>22</sup>

Ако се сагледава концепт слободних зона Србије са аспекта одређивања подручја на коме ће да делују, може се констатовати да је појам слободне зоне усаглашен са дефиницијом слободних зона у Међународној конвенцији о поједностављењу и хармонизацији царинских поступака, као и захтевима које поставља ЦКУ, јер су оне ограђене тако да се на робу смештени у слободној зони, која је под царинским надзором, аутоматски примењује специфичан поступак царински дозвољеног поступања или употребе.<sup>23</sup> При томе, треба имати на уму да се ради о „контролном типу I зона”, који је након ступања на снагу ЦКУ и једино могућ у државама чланицама ЕУ.<sup>24</sup> У том смислу је актуелно одређивање подручја слободних зона у Србији усклађено са захтевима ЦКУ.

Када се слободне зоне Србије сагледавају са аспекта циља ради којег се оснивају, намећу се питања: оснивају ли се оне ради индустријског развоја или

<sup>22</sup> Ако би се за републичке органе могло сматрати да су у сукобу интереса када се Влади Републике Србије подноси пријава оснивања слободне зоне од стране друштва за управљање њоме, а чији би оснивач био неки други републички орган, то се не може рећи за органе аутономне покрајине, односно локална или регионална јавна предузећа као осниваче. Не би требало ограничити ни физичка лица која нису регистрована као предузетници да учествују у оснивању слободне зоне, јер и она могу да допринесу развоју слободне зоне својим иновацијама, технолошким или другим професионалним знањем. То би било ближе интересу да се ангажују све расположиве снаге у функцији привредног развоја.

<sup>23</sup> Том конвенцијом слободна зона се дефинише као “део територије Стране уговорнице на којој се било која роба која се унесе у принципу посматра, у погледу царина и пореза, као да је ван царинског подручја и није предметом уобичајене царинске контроле” (Међународна конвенција о поједностављењу и хармонизацији царинских поступака, (*International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures*), ревидирант текст 2008, Е1/Ф1, Поглавље 2, Анекса Д), даље у тексту Кјото конвенција, доступно на [http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/Kyoto\\_New](http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New)), приступ 16.1.2018. Слично се може рећи да су ЗоСЗ и ЦЗ Републике Србије у сагласности са ЦКУ, где се слободне зоне дефинишу као део царинског подручја Уније која је означена као слободна зона, чије је подручје одређено, ограђено и под царинским надзором ( члан 243. тачке 1. и 3. ЦКУ).

<sup>24</sup> У ЕУ подручја слободних зона су била класификована према начину на који се поступа са ЕУ производима и производима који немају ЕУ порекло, и то приликом њиховог увоза и извоза: 1. Контролни тип I слободне зоне које делују као затворена површина, физички заштићена оградом или зидом. Све робе које се налазе унутар подручја аутоматски потпадају под режим слободне зоне и царински органи их проверавају приликом уласка и изласка, 2. Контролни тип II слободне зоне – физичка контрола се не одвија на улазним и излазним тачкама, већ на основу располагања робом од стране клијената слободне зоне. То значи да роба постаје предмет различитих подстицаја понуђених у слободној зони када се декларирше (W. de Jong, пом. чланак, стр.1). Контролне зоне типа II не мора да буду ограђене, а статус робе се контролише на основу документације која се доставља надлежним царинским органима. Након доношења ЦКУ, слободне зоне типа II укидају се, као што и складишта типа Д престају да постоје. (Michael, Lux, „Царински кодекс Европске уније“, (*The Union Customs Code*), стр. 20. и 30, доступно на [http://www.customslaw.expert/presentations/in\\_english/The\\_Union\\_Customs\\_Code\\_\(UCC\).pdf](http://www.customslaw.expert/presentations/in_english/The_Union_Customs_Code_(UCC).pdf)), приступ 16.1.2018.

развоја логистике; јесу ли извозно оријентисане или у функцији привредног развоја и запошљавања; те јесу ли намењене привлачењу страних инвестиција, или подршци развоју домаћих привредних капацитета и укупном технолошком развоју? ЗоСЗ прописује да ће се одређивање подручја слободне зоне сматрати економски оправданим на основу елабората и других доказа да ће се постићи позитивни ефекти привлачења страног капитала, производње робе и пружања услуга, запошљавања, трансфера савремених технологија, привредног реструктурирања, и ако ће пословање у слободној зони допринети остварењу стратегије развоја и мера економске политике Владе.<sup>25</sup> Из формулације произилази да су слободне зоне Србије првенствено намењене привлачењу страних инвестиција, повећању производње, запошљавања и трансфера савремених технологија. На крају се додаје и услов да пословање у слободној зони доприноси остварењу стратегије развоја и мера економске политике владе. То упућује да је поред ЗоСЗ неопходно погледати и Уредбу о ближим критеријумима за оцену економске оправданости одређивања подручја слободне зоне<sup>26</sup> и Стратегију развоја Слободних зона Србије.<sup>27</sup> Уредбом се одређују доње границе улагања и броја запослених за одобрење или проширење подручја слободне зоне, захтева позитиван спољнотрговински биланс активности, увођење нових технологија и опреме у производњу, те потенцира улагање у недовољно развијена подручја и позитиван утицај на развој привредних субјеката ван слободне зоне.<sup>28</sup> У Стратегији се, поред већ наведеног, истиче да ваља развијати слободне зоне намењене производњи, као инструмент за привлачење директних страних инвестиција, нових технологија и повећање запослености, као и да ваља комбиновати концепт слободних зона намењених извозним производним активностима са концептом инфраструктурно опремљених локација.<sup>29</sup> Према томе, слободне зоне Србије формирају се као производне зоне, првенствено за производњу намењену извозу, те као инструмент запошљавања и трансфера технологије, и механизам за привлачење страних инвестиција. То су слободне зоне мешовитог типа, са тежиштем на производњи ради извоза путем оплемењивања робе, уз елементе подршке укупном економском и регионалном развоју, укључујући јачање инфраструктуре. Убудуће би ваљало ставити тежиште на подршку производњи и привлачењу нових технологија, да се не изгуби концепт у еклектици мноштва специфичних циљева. Како то подразумева и субвенције, ваља омогућити давање допуштених царинских и пореских олакшица, поштујући ограничења која намеће право ЕУ и правила СТО.

Корисници слободних зона у Србији могу да буду сва физичка и правна лица која обављају привредну делатност у слободној зони.<sup>30</sup> ЗоСЗ гарантује корисницима, али и оснивачима и привредном друштву за управљање слобод-

<sup>25</sup> Члан 7. став 2. ЗоСЗ. Тако и У. Здравковић, нав. чланак, стр. 473.

<sup>26</sup> Уредба о ближим критеријумима за оцену економске оправданости одређивања подручја слободне зоне („Службени гласник Републике Србије“ број 69/2006) - даље у тексту скраћено: УБК.

<sup>27</sup> Стратегија развоја слободних зона у Републици Србији за период од 2011. до 2016. године („Службени гласник Републике Србије“, број 22/2011), даље у тексту: Стратегија 2011. Иако је период на који је донесена Стратегија 2011. истекао, у недостатку нове стратегије, корисно је погледати њене одредбе.

<sup>28</sup> Одредбе чланова 2. и 4. УБК.

<sup>29</sup> Поглавље IX, тачке 1. и 2. Стратегије 2011, стр. 23.

<sup>30</sup> Члан 2. став 1. тачка 5. ЗоСЗ.

ном зоном да им се овим законом утврђена права не могу умањити другим законом или прописом.<sup>31</sup> Предности које се пружају корисницима деле се на финансијске и нефинансијске. Основне финансијске предности су могућност корисника слободне зоне да на увоз робе не плаћа царину и друге увозне дажбине.<sup>32</sup> То значи да корисник може да увезе робу на подручје слободне зоне, и док се она на њему налази - без обзира да ли је он даље прерађује или само чува на складишту - на њу се не плаћа увозна царина. Корисник нема ни обавезу да плаћа ПДВ, што укључује и ПДВ на енергенте које он утроши у процесу производње (електричну енергију, гас).<sup>33</sup>

Кључна нефинансијска погодност пословања у слободним зонама је то што су у њима поједностављене царинске процедуре, које обавља посебан царински реферат лоциран у слободној зони, па се роба која пристигне из иностранства директно допрема у њу и евидентира од стране царинског реферата слободне зоне уз подношење сажете декларације на локацији слободне зоне, тј. у фабрици корисника.<sup>34</sup> Све то стимулише кориснике да послују у режиму рада слободних зона.

Управа за слободне зоне, у оквиру Министарства финансија, образована је ради обављања послова државне управе у области слободних зона.<sup>35</sup> Врши низ послова у функцији развоја слободних зона, организовање и координацију државних органа из области пословања у слободним зонама, пружа стручну помоћ инвеститорима, сарађује са привредним друштвима за управљање слободним зонама. Путем Управе за слободне зоне привредна друштва за управљање слободном зоном и корисници слободних зона под континуираним су надзором Министарства финансија Републике Србије.<sup>36</sup> Годишње они подносе извештаје Управи за слободне зоне о свом пословању у претходној години. На основу тога се прати јесу ли испуњени планови из елабората, али и који износ финансијских погодности је искоришћен током године. Тиме је успостављен механизам за праћење нивоа искоришћених субвенција током године, што је предност при укључивању у систем који се успоставља приступањем Европској унији.

Постојећи концепт ваљано је институционално успостављен и даје резултате, али у процесу ЕУ интеграција потребно је да се размотри његова одрживост, у првом реду по питању царинских и пореских ослобођења, имајући у виду правну тековину Европске уније и правила СТО.

<sup>31</sup> Члан 3. ЗоСЗ. То значи да је ЗоСЗ самосталан, донет као *lex specialis* и да права која корисници зоне имају на основу њега не могу бити умањена другим прописом (У. Здравковић, *нав.чланак*, стр. 474).

<sup>32</sup> Члан 19. ЗоСЗ.

<sup>33</sup> Члан 24. став 1. тачка 5. Закона о порезу на додату вредност, („Службени гласник Републике Србије“ број 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016 и 7/2017, у вези са одредбом члана 26, став 1. ЗоСЗ.

<sup>34</sup> Видети чланове 195. став 1, 196. став 1. и 201а. ЦЗ.

<sup>35</sup> Члан 31. ЗоСЗ.

<sup>36</sup> Члан 32. тачка 3, у вези са чланом 31. ЗоСЗ.

## Измене Закона о слободним зонама и актуелне дилеме у процесу приступања ЕУ и СТО

Једна од обавеза у процесу приступања Србије ЕУ је да се ЗоСЗ усклади са правном тековином ЕУ. Наиме, Република Србија се за преговарачко Поглавље 29 – Царинска унија, Преговарачком позицијом обавезала, да ће се изменама ЗоСЗ извршити усклађивање његових одредби са правним тековинама ЕУ у овом поглављу до краја 2017. године. У том смислу, Европска комисија је дала примедбу да ЗоСЗ не треба да регулише царински поступак, царинске и пореске повластице, већ да је то предмет регулисања царинских, односно пореских прописа.<sup>37</sup> Из тога још не произилази да правна тековина ЕУ искључује царинска и пореска ослобођења већ да она не треба да се прописују у ЗоСЗ него у царинским и пореским законима. Но, њихова допуштеност је упитна имајући у виду Извештај комисије у односу на отварање поглавља 8. (политика конкуренције), где се те повластице квалификују као мере државне помоћи.<sup>38</sup>

Одредба члана 19. ЗоСЗ која уређује царинске повластице у слободним зонама наводи да се на увоз робе намењене обављању делатности и изградњи објеката у зони не плаћа царина и друге увозне дажбине. Нацрт ЗИДСЗ у члану 2. одређује да се та одредба ЗоСЗ брише. Истовремено у члану 10. Нацрта ЗИДСЗ одређује се да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије, а да се одредба члана 2. примењује од дана приступања Републике Србије ЕУ. Према томе, примена одредбе о укидању члана 19. ЗоСЗ одлаже се на неодређено време, док Република Србија не буде приступила ЕУ.<sup>39</sup>

Поред тога што се укида члан 19. ЗоСЗ, сходно Нацрту ЗИДСЗ мења се и одредба члана 20. ЗоСЗ, али ту је реч само о судбини на подручје слободних зона увезене робе у транзиционом периоду.<sup>40</sup> Таква роба задржава статус још

---

<sup>37</sup> Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 29. „Царинска унија“, 2017, стр. 12, доступно на [http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB\\_Izvestaji\\_sa\\_skrininga/Pg\\_29/Pregovaracka\\_rozicija\\_29\\_SRB.pdf](http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB_Izvestaji_sa_skrininga/Pg_29/Pregovaracka_rozicija_29_SRB.pdf), приступ 15.1.2018. Ове примедбе су изнете на билатералном скринингу који је одржан у јуну 2014. године, као и на свим састанцима пододбора за трговину, царине и порезе који су одржани до сада. Изнесено је да Закон о слободним зонама није у потпуности усаглашен са правним тековинама, пошто царински дуг не настаје за робу која се употребљава или конзумира у овој зони. Поред тога упућује се и на Поглавље 8: Конкуренција. („Извештај о скринингу за Србију, Поглавље 29. – Царинска унија“, стр 13, доступно на: [http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB\\_Izvestaji\\_sa\\_skrininga/Pg\\_29/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_29.pdf](http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB_Izvestaji_sa_skrininga/Pg_29/izvestaj_skrining_pg_29.pdf). Приступ 15.1.2018.

<sup>38</sup> При томе се истиче да одредбе чланова 19. и 26. ЗоСЗ као специфични инструменти државне помоћи нису у складу са правном тековином ЕУ. („Извештај о скринингу за Србију, Поглавље 8 - Политика конкуренције“, (Screening Report Serbia, Chapter 8-Competition Policy), 2014, стр. 12), доступно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening\\_report\\_ch\\_8\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_8_serbia.pdf). Приступ 10.3.2018.

<sup>39</sup> Члан 10. Нацрт ЗИДСЗ.

<sup>40</sup> Робa која је због употребе у слободној зони била ослобођена плаћања увозних дажбина на основу члана 19. ЗоСЗ остаје под царинским надзором све док постоје услови због којих увозне дажбине нису плаћене, а најдуже у периоду од 3 године од када је употреба робе у слободној зони без плаћања царине одобрена и не може се употребити у друге сврхе пре него што се увозне



најдуже три године, а и након тога на основу других прописа може да остварује право на ослобођење. У том смислу ЦЗ увознику који се налази у слободној зони, оставља могућност да робу увози ради чувања на складишту, активног оплемењивања или прераде под царинском контролом и да притом не плаћа царину, све док је не стави у промет на тржишту Републике Србије.<sup>41</sup> Имајући у виду могућност да се у слободним зонама складишти и оплемењује увезена роба, а да се на њу при увозу и током овлашћеног располагања у слободној зони не плаћа царина ни друге увозне дажбине, очито је да корисници слободних зона могу по укидању члана 19. ЗоСЗ да задрже предности царинских ослобођења у односу на већ унету робу, али не по основу ЗоСЗ него по основу ЦЗ.

Друго је питање јесу ли царинска и пореска ослобођења корисника слободних зона у супротности са правом конкуренције ЕУ. То је кључна финансијска предност коју уживају корисници слободних зона не само у Србији па се отвара питање: јесу ли царинске повластице у слободним зонама уопште допуштене у ЕУ или су супротне правним тековинама, односно праву конкуренције ЕУ? Да би се одговорило на наведено питање, ваља сагледати одговарајуће одредбе УФЕУ и ЦКУ. Члан 107. став 1. УФЕУ одређује да је неспојива са унутрашњим тржиштем помоћ која се даје од стране државе чланице или путем државних извора у било ком облику, а која искривљује или прети да искриви конкуренцију фаворизовањем одређених предузећа или производњу одређене робе, све док то утиче на трговину између држава чланица.<sup>42</sup> Но, одредбе члана 107. став 2. и 3, те члана 108. УФЕУ отварају простор за изузетке, што потом конкретизују правилници ЕУ. При томе, посебну пажњу ваља посветити на одредбе које дефинишу државну помоћ, односно хоризонталну државну помоћ која је компатибилна са одредбама чланова 107. и 108. УФЕУ.<sup>43</sup> Међу категоријама помоћи које су спојиве са интерним тржиштем ЕУ

---

дажбине плате (чланом 3. ЗИДСЗ измењени текст члана 20. став 1. ЗоСЗ). Одредба става 1. тог члана не искључује примену других прописа на основу којих се остварује ослобођење од плаћања увозних дажбина, односно плаћање дажбина по сниженој стопи царине (чланом 3. ЗИДСЗ измењени текст члана 20. став 4. ЗоСЗ).

<sup>41</sup> Члан 191. ЦЗ одређује да су слободне зоне делови царинског подручја Републике Србије или простори који се налазе на том подручју и одвојени су од осталог дела царинског подручја у којима се у сврху наплате увозних дажбина и примене увозних мера трговинске политике, за страну робу сматра да није у царинском подручју Републике Србије, под условом да није стављена у слободан промет или да није стављена у други царински поступак или да се не користи или не троши у слободној зони под другим условом, а не под условима који су утврђени царинским прописима. По члану 196. ЦЗ у њој роба може да буде смештена, на временски неограничено време. Делатности у слободној зони могу да буду стављање робе у слободан промет, подвргавање уобичајеним облицима поступања, поступак активног оплемењивања, прераде под царинском контролом или привремени увоз робе (члан 198. ЦЗ).

<sup>42</sup> Члан 107. став 1. УФЕУ

<sup>43</sup> Правилник Комисије (ЕУ) број 651/2014 од 17.6.2014. која декларише одређене категорије помоћи које су компатибилне са интерним тржиштем у примени чланова 107. и 108. Уговора, текст релевантан за ЕЕА, (*Commission Regulation (EU) no. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance*), „Службени гласник ЕУ“, број Л 187/1 од 26.6.2014. (даље у тексту: Правилник 651/2014), и Правилник Комисије (ЕУ) број 1588/2015 од 13.7.2015. о примени чланова 107. и 108. УФЕУ на одређене категорије хоризонталне државне помоћи (кодифика-

и за које нема потребе подношења пријаве Комисији сходно члану 108. став 3. УФЕУ, а у складу са Правилником 651/2014. су: регионална помоћ,<sup>44</sup> помоћ малим и средњим предузећима у облику подршке инвестицији, оперативна помоћ приступу малих и средњих предузећа финансијама,<sup>45</sup> помоћ истраживању, развоју и иновацијама,<sup>46</sup> те помоћ за локалну инфраструктуру.<sup>47</sup> Све наведене врсте помоћи могу да буду инструмент подршке развоју слободних зона (помоћ ради регионалног развоја и развоја инфраструктуре слободних зона, напр), односно њених корисника. При томе се одређују и горњи прагови допуштене државне помоћи.<sup>48</sup> Слично Правилник 1588/2015. дефинише групе изузетака које не треба пријавити Комисији, на пример помоћ у корист малих и средњих предузећа,<sup>49</sup> или за истраживање, развој и иновације.<sup>50</sup> Исти Правилник одређује и могућност *de minimis* помоћи сагласно утврђеној процедури.<sup>51</sup> Дакле, може се сматрати да правна тековина ЕУ не отклања једносмислено државну помоћ у функцији регионалног развоја, развоја инфраструктуре, или предузећа у оквиру слободних зона, али се за то захтева квалитетан механизам који ће да прати и контролише државну помоћ. Додатан аргумент да остаје отворен простор за царинска ослобођења је што се укидање члана 19. ЗоСЗ у Нацрту ЗИДСЗ и образлаже тиме да се плаћање царина и пореза уређује царинским и пореским законима.

Задржавајући се на праву ЕУ, ваља имати на уму и правила која су успостављена ступањем на снагу ЦКУ. Поједине одредбе ЦКУ остављају могућност да се на подручју државе чланице увози роба, а да се при томе не плаћа царина, ако је реч о реекспорту, или о увозу робе ради њеног оплемењивања, а потом и извоза, што су иначе најчешће ситуације у којима се роба увози на подручје слободних зона Србије.<sup>52</sup> Према томе, ни ЦКУ не искључује могућ-

---

ција), (*Council Regulation (EU) 2015/1588 of 13 July 2015 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of horizontal State aid (codification)*), „Службени гласник ЕУ“, број Л 248/1 од 24.9.2015. Даље у тексту: Правилник 1588/2015.

<sup>44</sup> Члан 1. став 1. тачка (а) Правилника 651/2014.

<sup>45</sup> Члан 1. став 1. тачка (б) Правилника 651/2014.

<sup>46</sup> Члан 1. став 1. тачка (д) Правилника 651/2014.

<sup>47</sup> Члан 1. став 1. тачка (л) Правилника 651/2014.

<sup>48</sup> Члан 4. Правилника 651/2014, на пример одређује: да је помоћ регионалним инвестицијама допуштена до нивоа дозвољених трошкова од 100.000.00 ЕУР (члан 4. став 1. тачка (а)), за помоћ код инвестиција у мала и средња предузећа до нивоа дозвољених трошкова од 7.500.000 ЕУР по предузећу по инвестиционом пројекту (члан 4. став 1. тачка (ц)), за помоћ за истраживање и развој код преобладајуће индустријског истраживања до нивоа дозвољених трошкова од 20.000.000 ЕУР (члан 4. став 1. тачка (i) (ii)), итд. Чланом 4. дефинише се преко тридесет различитих категорија у које се сврхе, до утврђеног износа, државна помоћ може изузетно да се додели.

<sup>49</sup> Члан 1. став 1. тачка (а) (i) Правилника 1588/2015.

<sup>50</sup> Члан 1. став 1. тачка (а) (ii) Правилника 1588/2015.

<sup>51</sup> На основу члана 2. Правилника 1588/2015, а сагласно критеријумима утврђеним на основу члана 8. истог Правилника, које примењује Комисија, уз помоћ Саветодавног комитета за државну помоћ, оформљеног на основу члана 7. Правилника 1588/2015.

<sup>52</sup> Члановима 250. и 252. ЦКУ се одређује да роба која је намењена реекспорту може да буде предметом потпуног или делимичног ослобођења од царинских дажбина. Поред тога, роба без ЕУ порекла може се користити на царинском подручју ЕУ у једном или више производних пос-

ност да се на робу која се увози на подручје слободних зона не плаћа царина. Наравно све док се она складишти или прерађује у њој, а обавеза плаћања царине настаје тек њеним стављањем у промет на унутрашњем тржишту.

Имајући у виду да је пореска политика препуштена државама чланицама ЕУ, о обавези плаћања ПДВ-а у слободним зонама, државе чланице одлучују, имајући на уму утврђене заједничке стандарде. ЗоСЗ одређује да се на унос добара у слободну зону и пружање услуга у слободној зони примењују одредбе закона који уређује порез на додату вредност.<sup>53</sup> На основу тог закона, у слободним зонама Србије на робу која се у њих увезе, односно којом се тамо располаже нема обавезе плаћања ПДВ. То се односи на робу увезену у слободну зону, услуге које се односе на ту робу, те на промет робом и услугама унутар једне или између две слободне зоне у Србији, а не плаћа се ни ПДВ на енергију коју користе произвођачи за прераду робе на подручју слободне зоне.<sup>54</sup> Пошто је ПДВ трошак који се враћа на набавној страни корисника слободне зоне, то наведено ослобођење само олакшава финансијску ситуацију корисника, односно његов финансијски ток. Стога се не види разлог за укидање обавеза плаћања ПДВ-а у слободним зонама ни након приступања ЕУ. Ипак, полазећи од већ поменуте примедбе са скрининга за Поглавље 8, чланом 5. Нацрта ЗИДСЗ брише се одредба члана 26. ЗоСЗ. И то, не само став 1. у коме се по питању ПДВ-а одређује да се на унос добара и пружање услуга у слободној зони примењују одредбе закона о ПДВ-у већ и став 2. тог члана, којим се одређује да корисници, укључујући и друштво за управљање слободном зоном могу имати олакшице у складу са прописима који уређују порез на добит предузећа, порез на имовину и порез на доходак грађана.<sup>55</sup> Примена те одредбе не одлаже се као примена одредбе члана 19. до датума приступања Србије ЕУ. Ипак, укидање члана 26. став 1. ЗоСЗ још не значи да се ослобођења по Закону о порезу на додату вредност неће даље примењивати. Друге пореске олакшице, које се помињу у члану 26. став 2. ЗоСЗ, нису уведене за кориснике слобо-

тупака, а да таква роба не буде подложна увозној царини или другим трошковима који се носе сагласно релевантним прописима који су на снази (члан 256. ЦКУ). При томе, роба која се налази у слободној зони може се привремено извести са царинског подручја ЕУ како би се прерадила, а производи који су резултат такве прераде могу да се ослободе у потпуности или делимично обавеза плаћања царине, ако то затражи носилац таквог овлашћења (члан 258. ЦКУ).

<sup>53</sup> Члан 26. став 1. ЗоСЗ.

<sup>54</sup> Члан 24. став 1. тачка 5. Закона о порезу на додату вредност, „Службени гласник Републике Србије“ број 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016 и 7/2017. Према томе, не само да се не плаћа ПДВ на робу која се унесе и третира унутар слободне зоне, него ни на промет том робом унутар или између две слободне зоне у Србији, затим у односу на услуге које се пружају у слободним зонама везано за робу која се у њима смешта или третира (закупнина, услуге шпедиције, транспорта, манипулација), те енергију која се троши у производне сврхе. Видети и У. Здравковић, *нав. чланак*, стр. 475.

<sup>55</sup> Члан 5. Нацрта ЗИДСЗ одређује да се члан 26. ЗоСЗ брише. А управо пореска ослобођења, виде се као додатне стимулативне мере које би слободним зонама омогућиле даљи просперитет (У. Здравковић, *нав. чланак*, стр. 475). С друге стране, такве врсте пореских ослобођења широко се користе у Пољској већ четрнаест година након њеног приступања ЕУ (о том концепту видети Моника Г. Кисловска, Будућност специјалних економских зона након приступања Пољске Европској унији, (*The Future of Special Economic Zones in the Aftermath of Poland's Accession to the European Union*), у *Journal of International Business and Law*, Vol. 1, број 1, стр. 188, 189).

дних зона, али његовим укидањем сужава се простор по уласку у ЕУ за таквом врстом пореских олакшица за кориснике слободних зона. То није у реду, управо имајући на уму да таква пореска ослобођења и олакшице већ годинама користе неке земље чланице ЕУ, као на пример Пољска.<sup>56</sup>

Остале финансијске олакшице, као што су то ослобођења од неких локалних такси, у правилу због незнатних износа не представљају релевантну финансијску подршку корисницима слободних зона, а оне се одреда могу уклопити у *de minimis* подршку.

Србија има обавезе и поводом приступања СТО. Са аспекта оцене допуштености појединих врста подстицаја од значаја је и поштовање ССКМ.<sup>57</sup> По ССКМ, постоје забрањене субвенције, а то су оне које се дају корисницима од којих се захтева да постигну одређене извозне циљеве, односно да користе домаћу уместо увозне робе.<sup>58</sup> Оне су забрањене јер су тако обликоване да наруше међународну трговину и у односу на њих потписнице покрећу СТО поступак за решавање спорова. Друга врста субвенција су оспориве (*actionable*) субвенције, чију недопуштеност мора да докажу државе потписнице које оспоравају неку меру друге државе потписнице.<sup>59</sup> И трећа врста су неоспориве (*non-actionable*), које су допуштене и могу да се односе на истраживање и помоћ развоју недовољно развијених подручја.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> У Пољској још увек су на снази пореске олакшице које се односе на порез на добит и порез на имовину корисника специјалних економских зона (у складу са чланом 12. Закона о специјалним економским зонама од 20.10.1994, Закон објављен у консолидованом тексту у „*Правни журнал Републике Пољске*“, акт 1010/2017).

<sup>57</sup> ССКМ у члану 1. дефинише субвенције од стране влада, које ће се сматрати да постоје ако постоји финансијски допринос владе или било ког органа јавног сектора, који укључује директан пренос средстава, потенцијалан директан пренос средстава или обавеза, напр. гаранције за кредит (члан 1. став 1. тачка (а)(1) (i)); затим, ако влада одустане од прихода или га не наплати, напр. фискални подстицаји као што су порески кредити (члан 1. став 1. тачка (а)(1) (ii)); или се ради о било ком облику прихода или субвенције цена у смислу члана XVI ГАТТ 1994 (члан 1. став 1. тачка (а)(2)). Наведена одредба члана XVI ГАТТ намеће државама потписницама обавезу да пријаве сваку субвенцију коју оне дају или одржавају, а која укључује било који облик прихода или субвенције цена како би се директно или индиректно повећао извоз било ког производа, или како би се смањио увоз било ког производа на своје подручје (XVI, општа одредба, Поглавље А, ГАТТ). Ту је реч о општим субвенцијама, које се односе према свима. Друга врста субвенција су специфичне субвенције, које се односе на појединачна или групе предузећа, или секторе индустрије државе потписнице у којој се даје субвенција. У односу на ове субвенције се скреће пажња државама потписницама да таква пракса субвенција извозу има неповољне учинке по остале стране потписнице, да треба да избегавају такву праксу, посебно ако се због ње повећава извоз субвенционисаних примарних производа у односу на претходни период, односно ако се субвенција даје ради извоза осталих производа што доводи до ниже цене извозних производа од компарабилних цена таквих домаћих производа (члан XVI, додатне одредбе о субвенцијама извозу, Поглавље Б, ГАТТ). Ову врсту субвенција могле би да представљају царинске и пореске олакшице у слободним зонама.

<sup>58</sup> Члан 3. и 4. ССКМ.

<sup>59</sup> Члан 5. и 6. ССКМ. Ту се ради о специфичним субвенцијама, у односу на које оштећене државе могу да покрену поступак, али мора да докажу њихову недопуштеност.

<sup>60</sup> Члан 8. став 8.2. тачке (а) и (б) ССКМ. То су специфичне субвенције усмерене на помоћ истраживању и развоју недовољно развијених подручја, које иако имају карактер субвенција из оправданих разлога бивају допуштене.

Како се царинска ослобођења, односно ослобођења обавезе плаћања ПДВ-а може сматрати субвенционисањем извоза, ваља обезбедити да се она користе на начин: а) да се уклопе у изводљиве (actionable) субвенције које неће повредити привреду друге државе потписнице, поништавати или анулирати користи које директно или индиректно припадају другим потписницама у складу са ГАТТ 1994, а посебно користи од концесија везаних чланом II ГАТТ 1994, те које на други начин озбиљно не наносе штету другим потписницама, или б) да се квалификују као неоспориве (non-actionable) субвенције у функцији развоја недовољно развијених подручја.<sup>61</sup>

Ако се покуша дати одговор на питање јесу ли царинске и пореске погодности које пружају слободне зоне у Србији својим корисницима субвенције, онда се може констатовати да у њима има елемената који упућују на то. Такође је чињеница да ЗоСЗ, као и стратегија развоја слободних зона истиче повећање извоза као њихов циљ. Али то није постављено као услов за добијање субвенција кроз ослобођење плаћања царине и увозних дажбина, односно олакшице везане за плаћање ПДВ-а у односу на конкретног корисника већ као услов за регистрацију подручја слободне зоне, односно његово проширење. Стога се може сматрати да је реч о неоспоривим (non-actionable) субвенцијама, чија се допуштеност оцењује зависно од околности случаја, а има битне елементе регионалне државне помоћи, и то првенствено регионалне инвестиционе државне помоћи.<sup>62</sup> Надаље, чињеница да се субвенције могу давати у функцији регионалног развоја, што је случај са Србијом, чија је привреда била руинирана и има потребу за подршком при опоравку, пружа додатне аргументе захтеву да се у њеним слободним зонама, барем на одређено време до њеног пуног опоравка, допусте наведене царинске и пореске олакшице. Стога управо компонента подршке регионалном развоју може да представља додатан аргумент захтеву да слободне зоне Србије задрже мере финансијске подршке какве су до сада имале, и то не само до уласка у ЕУ, како то сугерише Нацрт ЗИДСЗ, него барем још за додатни период од 10 до 15 година након уласка у ЕУ, како је то омогућено у специјалним економским зонама неких држава чланица које су приступиле ЕУ почетком миленијума (већ наведени пример Пољске).

## Препоруке и закључак

Имајући у виду изнесене аргументе, може се препоручити да:

Република Србија сачини стратегију развоја слободних зона за период од 10 до 15 година и за тај период да дефинише кључне финансијске и нефинансијске олакшице које ће да нуди инвеститорима у слободним зонама и након што приступи ЕУ. У склопу тога, да се донесе нови закон о слободним зонама у чије одредбе ће да се преточи тај концепт, при чему:

<sup>61</sup> Члан 5. и члан 8. став 8.2. ССКМ.

<sup>62</sup> Видети одредбу члана 3. Уредбе о државној помоћи, („Службени гласник Републике Србије“, број 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013 и 97/2013).

1. У слободним зонама ваља задржати царинска ослобођења, која ће да буду загарантована Царинским законом у складу с могућностима које пружају одредбе ЦКУ,
2. Током наведеног периода да се задрже постојећа ослобођења обавезе плаћања ПДВ-а, те да се уведу додатне пореске олакшице везано за обавезе плаћања пореза на имовину корисника стечену кроз улагања у слободним зонама,
3. У истом периоду да се путем слободних зона јача инфраструктурна опремљеност и администрација слободних зона, како би оне задржале привлачност путем додатних услуга и материјалних предности за своје кориснике, али и да се прати ниво државне помоћи корисницима, укључујући и подстицаје за инвестирање какве примају инвеститори на целокупном подручју Републике Србије када достигну одређену вредност инвестиције, односно број новозапослених,
4. Утврдити законске оквири за специјализацију појединих слободних зона, зависно од њихове локације и ресурса који на њеном подручју представљају конкурентску предност, при чему ће се примењивати специфични облици државне помоћи да се то подржи (поводом запошљавања локалне радне снаге, увођења нових технологија, све до подстицања повезивања инвеститора у слободним зонама са привредом у њеном окружењу).

Закључак је да не треба дословно тумачећи примедбе појединих експертских група у процесу придруживања ЕУ одреда укидати подстицаје који су доказали своју ефективност у привлачењу инвестиција у слободне зоне Србије већ примедбе ваља креативно тумачити, а повластице задржати или преформулисати у одговарајући облик, како би се уклопиле у изузетке од начелних забрана, а који су допуштени и у складу са правом ЕУ, односно правилима ССКМ. У том смислу, постојећа законска решења ваља мењати на начин да одредбе новог закона успоставе систем подстицаја који ће да буду усклађени с ограничењима државне помоћи која намећу ЕУ и СТО, а притом довољни да буду привлачни за инвеститоре у слободне зоне.

## CERTAIN LEGAL ASPECTS OF ACTUAL AND FUTURE LEGAL STATUS OF THE FREE ZONES OF SERBIA

**Summary:** Free zones in Serbia supported by the custom duties and tax exemptions, and non-financial benefits for decades attract investors. The article presents the solutions of the valid Law on Free Zones, related to their organization, goals, and financial facilitation to the operation of the users. Then highlighted are the advantages and disadvantages of the existing solutions, and put the focus on its key changes according to the current text of the Draft Law on Amendments to the Law on Free Zones. By linking the amendments to that law with the need to harmonize it with the EU acquis and the rules of the World Trade Organization, it is also emphasized that support benefits for the users of free zones through custom duties and tax relief should not be completely abandoned, as far as they are aligned with EU acquis and WTO rules.

**Key words:** free zones, free zone management, custom duties and tax reliefs